

**LEGISLASI
DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI:
ANALISIS INTERAKSI POLITIK DAN HUKUM
DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
DI JAWA TIMUR**

DISERTASI



diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh
gelar doktor dalam Ilmu Hukum

**ANIS IBRAHIM
NIM. B5A004004**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

DISERTASI

**LEGISLASI DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI:
ANALISIS INTERAKSI POLITIK DAN HUKUM
DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
DI JAWA TIMUR**

**ANIS IBRAHIM
NIM. B5A004004**

**Telah Dipertahankan dalam Ujian Promosi Doktor
pada Tanggal 6 Maret 2008
dan Dinyatakan Lulus dengan Predikat Cumlaude**

Promotor

Co. Promotor

Prof.Dr. Moempoeni Moelatingsih M.,SH. Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto,SH.MH.

**Mengetahui,
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**

**Prof.Dr. Moempoeni Moelatingsih M., SH.
NIP. 130324140**

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Anis Ibrahim, SH.,M.Hum.
NIM : B5A004004
Alamat : Jl. Kali Glidik No. 4 Lumajang – Jawa Timur
Telepon (0334) 886923.
Asas Instansi : Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Jenderal Sudirman
Lumajang

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doctor), baik di Universitas Diponegoro maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 6 Maret 2008
Yang membuat pernyataan,

Anis Ibrahim, SH.,M.Hum.
NIM. B5A004004

MOTTO:

“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan) kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap”.

(QS. Alam Nasyrah: 5-8)

“Kebenaran berarti terpenuhinya jati diri. Kaidah atau hukum moral berarti kesesuaian dengan kaidah kemanusiaan. Kebenaran adalah awal dan akhir (substansi) dari kehidupan. Tanpa kebenaran tidak akan ada kehidupan. Dengan alasan inilah manusia bermoral menilai kebenaran”

(Konfusius)

ABSTRAK

Legislasi Perda merupakan proses yang sangat kompleks. Hal ini tampak meski telah ada aturan hukum, namun di dalamnya sarat oleh interaksi politik. Dengan aturan hukum terkait legislasi dan konfigurasi politik yang relatif demokratis, seharusnya legislasi di daerah akan melahirkan Perda yang aspiratif. Faktanya, banyak terbit Perda di Jawa Timur yang bermasalah (tidak aspiratif) di era otonomi seluas-luasnya ini. Oleh karenanya menjadi penting untuk dilakukan studi tentang: (1) interaksi politik dalam legislasi Perda di Jatim ditinjau dari perspektif demokrasi, dan (2) menemukan konsep ideal legislasi Perda dalam perspektif demokrasi. Agar studi ini tetap terarah, maka diajukan dua hipotesis: (1) terjadi interaksi politik dalam legislasi Perda di Jatim, dan (2) legislasi Perda di Jatim mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

Untuk menjawab permasalahan dan menganalisis hipotesis, serta menemukan konsep ideal legislasi, studi ini dilakukan lewat penelitian sosio-legal. Penjelajahan dimulai dengan menelaah hukum positif terkait legislasi Perda, yang dilanjutkan dengan mengeksplorasi fakta empirik legislasi Perda di lokasi penelitian. Serangkaian teori sosial – seperti teori struktural-fungsional, teori bekerjanya hukum, dsb. –, teori demokrasi elit dan teori demokrasi partisipatif, teori pembentukan kebijakan dalam perspektif demokrasi, dan teori pembentukan hukum digunakan untuk menganalisis fokus studi ini.

Berdasarkan deskripsi temuan penelitian dan hasil analisisnya dapat disimpulkan bahwa interaksi politik dalam legislasi Perda di lokasi penelitian terjadi dalam suasana untuk memperoleh kesepahaman tentang kebutuhan daerah yang akan diatur melalui Perda. Juga dapat disimpulkan bahwa interaksi politik dalam legislasi Perda tersebut mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

Elitisme legislasi Perda tentu tidak sesuai dengan prinsip dasar demokrasi, nilai dasar Pancasila, amandemen UUD Tahun 1945, dan keinginan masyarakat. Berdasarkan hal demikian, studi ini mengusulkan agar demokrasi perwakilan yang menempatkan elite dalam posisi penting niscaya dijalin dengan prinsip dasar tersebut, sehingga interaksi politik demokratis dalam legislasi Perda menjadi demokrasi elitis-populis. Agar gagasan ini dapat diimplementasikan, maka perlu mendapat dukungan hukum. Oleh karenanya, beberapa aturan hukum legislasi Perda yang ada (*ius constitutum*) perlu segera diamandemen dengan memasukkan ketentuan baru sekaligus mendorong untuk secepatnya dikeluarkan Perpres (*iusconstituendum*) yang dilandaskan pada perspektif demokrasi elitis-populis.

Kata Kunci: Legislasi, Perda, Demokrasi Perwakilan, Demokrasi Elitis-Populis.

ABSTRACT

Legislation of the Local Regulation is a very complex process. This complexity is noticeable, although there has been a lawful regulation as legislation guidance. However, it is full of political interaction in it. Region legislation should produce Local Regulation that accommodates aspirations due to the existence of a relatively democratic law of legislation and also democratic political configuration. In this extensive autonomy era, in fact, there are many problematic Local Regulation in East Java (that do not accommodate people's aspirations). Based on that, therefore, it is urgently needed to conduct a study focusing on: (1) political interaction in the East Java Local Regulation legislation observed from democratic perspective, and (2) finding out of the ideal concept of Local Regulation legislation in the perspective of democracy. To make this study focus, those two hypotheses are proposed, they are: (1) in East Java, political interactions have occurred in the Local Regulation legislation process, and (2) the East Java Local Regulation legislation reflects elite/oligarchic democracy.

This study is conducted by applying socio-legal research. It is used to answer the problems and to analyze the hypotheses, and also to find out an ideal concept of legislation. Studying positive law related to the local regulation legislation starts the exploratiuon. Then, exploring empirical facts of local regulation legislation at the research site continuous it. A series of social theories - such as, the theory of structural-functional, theory of how laws work, etc. -, theory of elite democracy and theory of participative democracy, theory of policy making in the perspective of democracy, and theory of law making are used to approach and explain the focus of this research.

Based on the description of research finding and the analysis, it can be concluded that the political interaction in the legislation of local regulation in the research location runs in the situation of getting the agreemant about the local interest that will be arranged in local regulation. It can also be concluded that political interaction in Local Regulation legislation reflects the elite/oligarchic democracy.

That elitism of Local Regulation legislation is surely not in accordance with the basic principle of democracy, the basic values of *Pancasila*, 1945 Constitution amendment, and public wish. Therefore, this study proposes that the representative democracy positioning elites on an important position should be united with those two essences. So, the political interaction of democracy in Local Regulation legislation becomes elitist-populist democracy. Lawful supports are needed in order to implement the idea of elitist-populist democracy. Therefore, several laws of available local regulation legislation (*ius constitutum*) need to be amended immediately by adding new determinations and also encouraging the government to issue presidential regulation (*Perpres*) (*iusconstituendum*) immediately based on elitist-populist democracy perspective.

Key word: Legislation, Local Regulation, Electoral Democracy, Elitist-Populist Democracy.

RINGKASAN

Legislasi dalam rangka melahirkan hukum positif (*in abstracto*) – sebagai proses awal sebelum proses penegakan hukum – merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Kompleksitas legislasi ditunjukkan bahwa meski telah ada aturan hukum sebagai pedoman untuk melakukan legislasi – lebih-lebih dengan terbitnya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan (UUP3) – namun tidak dapat ditolak bahwa proses tersebut sangat sarat dengan interaksi politik di dalamnya.

Asumsi yang kemudian dibangun dari pemahaman demikian itu adalah bahwa legislasi sangat dipengaruhi oleh interaksi politik. Jika konfigurasi politik yang dianut suatu negara demokratis maka dalam legislasinya akan memberi peranan besar dan partisipasi penuh kelompok sosial dan individu dalam masyarakat. Sebaliknya, jika konfigurasi politik yang dianut otoriter, maka peranan dan partisipasi masyarakat dalam legislasi relatif kecil. Hal demikian ini barang tentu juga terjadi dalam legislasi peraturan daerah (Perda).

Studi hukum dengan objek kajian legislasi Perda semacam ini masuk dalam lingkup Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) – yang merupakan bagian dari Hukum Tata Negara – khususnya masuk dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*). Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) – sebagai disiplin ilmu yang relatif baru – merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Dengan demikian, mengkaji legislasi dalam ranah Ilmu Perundang-undangan niscaya harus menerima suatu kenyataan bahwa legislasi, meski berpedoman pada hukum, pada dasarnya merupakan pencerminan dari proses yang terjadi dalam kehidupan sosio-politik (*socio-political life*). Hal ini dikarenakan organ yang berkewenangan untuk membentuk hukum itu merupakan lembaga politik.

UUP3 maupun UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan jalan bagi interaksi politik demokratis dalam legislasi Perda. Rumusan

Pasal 136 ayat (2) dan Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 intinya menyatakan bahwa legislasi Perda adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Kedua UU tersebut juga telah menentukan adanya asas keterbukaan, hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda, dan adanya perintah bagi organ yang berwenang membentuk Perda untuk mempublikasikan Raperda.

Faktanya, sejak otonomi daerah seluas-luasnya diimplementasikan dan sistem politik telah dianggap cukup demokratis, justru memunculkan banyak produk Perda yang bermasalah atau Perda tidak aspiratif. Hingga Maret 2006 ada sekitar 506 Perda yang dibatalkan oleh Depdagri karena dinyatakan bermasalah tersebut. Provinsi Jawa Timur adalah daerah yang Perdanya relatif banyak dibatalkan, yakni mencapai 43 Perda.

Ditengarai, banyaknya Perda bermasalah/tidak aspiratif tersebut dikarenakan proses pembentukannya yang elitis. Elitisme ini ditunjukkan oleh suatu keadaan di mana legislasi Perda hanya dilakukan oleh elite daerah (legislatif daerah dan eksekutif daerah) saja. Fenomena demikian itu sungguh mengherankan, mengingat hukum yang menjadi pedoman dalam legislasi telah merumuskan ketentuan yang mendukung demokratisasi dalam legislasi Perda pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan konfigurasi politiknya telah dianggap demokratis pula.

Muncul pertanyaan, bagaimana mungkin konfigurasi politik yang telah dianggap demokratis dan hukum sebagai dasar legislasi juga telah mendukung demokratisasi legislasi, namun ternyata dalam praktik legislasinya belum mencerminkan demokrasi?

Berdasarkan sekalian yang terpapar di atas, maka menjadi penting untuk dilakukan penelitian dengan tema sekaligus menjadi judul studi ini, yakni: "Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur".

Masalah yang diangkat dalam studi ini adalah: (1) bagaimanakah interaksi politik berlangsung dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi?; (2) bagaimanakah konsep ideal proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) dalam perspektif demokrasi ke depan?

Tujuannya adalah (1) untuk mendeskripsikan proses pembentukan Peraturan Daerah sekaligus untuk menganalisis terjadinya interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi; dan (2) untuk menemukan konsep ideal legislasi Peraturan Daerah dalam perspektif demokrasi.

Untuk menjawab permasalahan serta untuk mencapai tujuan tersebut, studi ini menggunakan metode pendekatan sosio-legal, dengan spesifikasi penelitian deskriptif-analitis. Jenis data yang digunakan adalah data skunder dan data primer yang dikumpulkan melalui studi pustaka dan wawancara. Fokus lokasi penelitian adalah meliputi Kabupaten Blitar, Kabupaten Sidoarjo, Kota Madiun, dan Kota Probolinggo. Sedangkan metode analisis data adalah secara kuantitatif dan kualitatif.

Hasil analisis terhadap proses pembentukan Perda di lokasi penelitian menunjukkan bahwa interaksi politik dalam legislasi Perda mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Indikator yang mencerminkan hal tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, elite daerah dalam merencanakan dan menyusun Raperda tidak melakukan penelitian dan pengkajian yang kemudian dituangkan dalam naskah akademik sebagai bahan pertimbangan paling rasional pentingnya Perda dibuat.

Kedua, Raperda yang disiapkan oleh elite daerah maupun yang tengah dibahas oleh kedua institusi tersebut tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Kota Probolinggo sebagai satu-satunya daerah yang sejak tahun 2003 memiliki Perda terkait transparansi kebijakan publik ternyata belum mampu mendorong elite setempat untuk selalu mempublikasikan Raperda yang disiapkan maupun yang tengah dibahas.

Ketiga, tingkat pelibatan masyarakat dalam legislasi Perda di lokasi penelitian sangat rendah. Kota Probolinggo yang memiliki Perda tentang Partisipasi Masyarakat tidak juga mampu mengarahkan elite setempat untuk selalu memberikan akses kepada publik dalam legislasi Perda.

Keempat, masyarakat yang pernah dilibatkan dalam legislasi Perda – meski hanya sekali atau kadang-kadang – menyatakan bahwa masukan mereka kepada Pansus tidak/belum tentu diakomodasikan dalam Perda. Fenomena demikian tidak bisa dilepaskan dari tidak jelasnya aturan hukum dalam menjamin tentang hak-hak

masyarakat dalam berpartisipasi dan juga masukan-masukan publik untuk diakomodasikan dalam Perda.

Kelima, dengan fenomena demikian itu berimplikasi pada terbatasnya *public sphere* secara kontinyu untuk dapat berpartisipasi di semua tahapan legislasi Perda. *Public sphere* hanya terbuka pada saat *public hearing* maupun kunjungan lapangan. Setelah itu *public sphere* tertutup yang berarti masyarakat tidak memiliki kesempatan lagi untuk mengawal masukan-masukan maupun aspirasi mereka.

Keenam, Raperda yang telah selesai dibahas elite untuk kemudian ditetapkan menjadi Perda, terlebih dahulu tidak dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik. Bahkan Raperda/Perda yang menurut Gubernur harus direvisi, ternyata juga tidak dikonsultasikan ke publik untuk memperoleh masukan publik apakah evaluasi Gubernur tersebut sesuai dengan aspirasi publik atau tidak.

Ketujuh, pada semua Peraturan Tata Tertib DPRD tidak terdapat mekanisme komplain publik jika hak-hak publik dirugikan pada saat proses pembahasan Perda. Ini menunjukkan bahwa secara yuridis maupun politis posisi tawar publik adalah lemah dan pasif dalam kaitannya dengan legislasi Perda.

Elitisme legislasi Perda tersebut barang tentu tidak sesuai dengan apa yang dinyatakan Satjipto Rahardjo bahwa jika legislasi ditempatkan pada struktur sosial dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dari masyarakat, dan dalam sistem demokrasi tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan. Faktanya hal itu tidak terjadi di lokasi penelitian. Kompromi hanya dilakukan oleh elite saja. Sementara diskriminasi atas berbagai golongan dalam legislasi Perda terjadi di lokasi penelitian.

Elitisme legislasi Perda juga tidak sesuai dengan teori struktural-fungsional dari Parsons yang menyatakan bahwa masyarakat itu terdiri dari berbagai subsistem yang saling berkaitan dan saling pengaruh mempengaruhi secara timbal balik. Faktanya saling pengaruh mempengaruhi ini hanya terjadi pada subsistem politik saja yang tidak melibatkan sub-subsistem lainnya. Elitisme tersebut juga tidak sesuai dengan perspektif “Model Bekerjanya Hukum” Seidman yang menyatakan bahwa dalam legislasi akan

dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*), sebab elitisme legislasi hanya memperoleh pengaruh dari kelompok elite saja.

Elitisme legislasi Perda tersebut juga tidak sesuai dengan pendapat Padgorecki bahwa pembentukan hukum itu hendaknya mempertimbangkan “pendapat umum”. Dengan demikian, fakta elitisme legislasi Perda di lokasi penelitian tidak pernah mempertimbangkan “pendapat umum” tersebut. Di samping itu, elitisme legislasi Perda tentu saja bertentangan dengan filosofi dasar otonomi daerah seluas-luasnya yang mengidealkan setiap proses pembuatan kebijakan di tingkat lokal agar selalu mencerminkan kepentingan, aspirasi, dan kebutuhan masyarakat setempat.

Dengan demikian, elitisme ini barang tentu sesuai dengan konsepsi Bredemeier bahwa fungsi politik itu adalah pengejaran tujuan, dimana pengejaran tujuan ini hanya berdasarkan perspektif elite saja. Legislasi Perda yang cenderung elitis/oligarkis tersebut dapat dijelaskan dari teori demokrasi elit. Menurut teori ini, meski ada mekanisme untuk penggantian elite dan ada upaya untuk menekan elite agar membuat keputusan atas dasar kepentingan masyarakat banyak, namun sebenarnya lokus pembuatan kebijakan hanya pada elite. Dengan kekuasaannya, elite dapat memanipulasi keputusan dengan mengatasnamakan masyarakat banyak.

Dalam pandangan teori demokrasi partisipatif dan juga dalam pandangan demokrasi deliberatif, konsepsi yang dibangun oleh teoretisi demokrasi elit adalah “gagal untuk meliputi kebutuhan dan nilai-nilai manusiawi”. Menurut teori demokrasi partisipatif, suatu masyarakat demokratis tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada perkembangan manusia yang didasarkan pada tiga hal yaitu: kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik. Teori demokrasi deliberatif pun merespons bahwa dalam demokrasi harus memungkinkan adanya proses diskursus yang egaliter dari sekalian komponen masyarakat. Hal ini hanya bisa terjadi jika terwujud adanya ruang publik politis tempat mendiskusikan berbagai kepentingan masyarakat.

Berdasarkan fenomena elitisme dalam legislasi Perda tersebut kemudian menimbulkan tanda tanya akademik, apakah secara konseptual proses yang demikian

itu memang sesuai dan selaras dengan prinsip dasar demokrasi pada satu sisi, dan pada sisi lain apakah konsepsi demokrasi Indonesia pada dasarnya memang cenderung elitis?

Demokrasi tampaknya merupakan sistem pemerintahan dan politik yang paling baik yang hingga kini belum ada gagasan yang menandinginya. Dalam demokrasi, posisi rakyat (*demos/populus*) adalah berada pada titik sentralnya. Hal ini terlihat dari makna demokrasi yaitu “pemerintahan rakyat”. Dengan posisi *populus/demos* pada titik sentral demokrasi, maka pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) adalah berada pada rakyat. Jadi, kedaulatan rakyat merupakan prinsip dasar utama demokrasi.

Masalahnya adalah apakah dalam demokrasi modern yang dijalankan melalui sistem perwakilan tersebut rakyat secara keseluruhan masih bisa menjalankan kedaulatannya. Tantangan terbesar dari demokrasi perwakilan (elektoral/liberal) adalah bagaimana agar rakyat tetap bisa menjalankan kedaulatannya meski para elite telah terpilih.

Agar rakyat tetap memiliki kedaulatannya, meski elite telah terpilih lewat pemilu, maka harus diatur sedemikian rupa bahwa rakyat – dengan kriteria tertentu yang diatur lewat hukum – masih memiliki kekuasaan untuk ikut menentukan berbagai keputusan publik. Hal ini hanya bisa dilakukan jika ada partisipasi rakyat dalam demokrasi. Dengan demikian partisipasi warga negara secara berkelanjutan menjadi hal yang esensial berikutnya dari demokrasi. Partisipasi warga negara ini niscaya diiringi dengan keterbukaan, kebebasan, dan kesetaraan.

Sementara itu, konsepsi demokrasi Indonesia adalah berdasarkan pada sila keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Berdasarkan hal ini dapat disimpulkan bahwa demokrasi Indonesia adalah menganut tipe demokrasi perwakilan. Menurut Frans Magnis-Suseno, secara konseptual ada dua kelemahan dari tipe demokrasi perwakilan, yaitu: (1) rakyat tidak langsung dapat membuat hukum, dan (2) demokrasi perwakilan dapat menjadi totaliter. Bahkan demokrasi perwakilan juga bisa terjebak menjadi oligarkis jika minoritas memutlakkan kehendaknya terhadap mayoritas rakyat.

Agar dimensi operasional demokrasi perwakilan di Indonesia tidak terjebak menjadi elitis/oligarkis, maka nilai dasar Pancasila niscaya dijalin dengan prinsip dasar demokrasi. Dengan demikian, harmoni sebagai nilai dasar Pancasila yang di dalamnya juga terkandung nilai kekeluargaan, kegotongroyongan, serta kebersamaan niscaya dijalin dengan kedaulatan rakyat dan partisipasi warga negara secara berkelanjutan sebagai prinsip dasar demokrasi.

Kebutuhan untuk menjalinkan nilai dasar Pancasila dengan prinsip dasar demokrasi tersebut adalah dilandaskan pada pemahaman bahwa Pancasila merupakan ideologi terbuka yang memungkinkannya untuk diberikan nilai-nilai baru yang segar agar Pancasila tidak kehilangan nilai aktualitasnya tanpa kehilangan nilai filosofisnya. Apalagi perumusan kedaulatan rakyat dalam UUD Tahun 1945 (Pasal 1 ayat 2) telah terjadi pergeseran dari kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” semakin memperkuat pemikiran untuk memberi makna baru terhadap demokrasi berdasarkan Pancasila tersebut.

Dalam demokrasi perwakilan sebagaimana yang dianut Indonesia yang mengagungkan prosedur demokrasi melalui pemilu menjadikan demokrasi cenderung elitis. Kehadiran para elite dalam demokrasi Indonesia merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan. Agar kehadiran para elite dalam pentas demokrasi Indonesia tidak menjadikan demokrasi elitis, maka secara konsepsional diusulkan bahwa demokrasi Indonesia masa depan adalah demokrasi elitis-populis. Gagasan demokrasi elitis-populis merupakan upaya menjalinkan paradigma demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dengan gagasan demokrasi partisipatif, demokrasi deliberatif, prinsip dasar demokrasi, serta mempertimbangkan realitas legislasi di lokasi penelitian.

Ada 6 (enam) kerangka dasar gagasan demokrasi elitis-populis ini, yaitu: (1) dengan istilah elitis-populis menunjukkan bahwa antara elite kekuasaan dan rakyat memiliki kedudukan yang sama pentingnya, (2) gagasan demokrasi elitis-populis ini mendorong elite politik untuk bergerak ke arah egalitarianisme, (3) dengan adanya kata “populis” menunjukkan bahwa di dalamnya merangkai adanya partisipasi rakyat dalam

keseluruhan proses politik dan pembuatan kebijakan, (4) secara umum – berdasarkan hasil penelitian – rakyat menginginkan agar mereka dilibatkan dalam proses legislasi, (5) antara elite dan *populus* niscaya selalu bekerja sama dengan jiwa kekeluargaan, kebersamaan, kegotongroyongan, dan dalam suasana harmoni dalam setiap perencanaan dan pengambilan keputusan, dan (6) dengan istilah demokrasi elitis-populis ini menunjukkan gagasan bahwa kebijakan yang dibuat tidak hanya bersifat *top-down* namun juga bersifat *bottom-up* yang dilakukan secara timbal balik dan berkelanjutan sehingga dicapai titik temu yang memuaskan dan diterima semua pihak.

Demokrasi elitis-populis tersebut ketika dibawa ke ranah legislasi Perda niscaya dalam interaksinya akan mencerminkan demokrasi elitis-populis juga. Konsepsi legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis adalah sebagai berikut: (1) pada setiap tahap legislasi Perda selalu melibatkan rakyat, (2) setiap proses perencanaan Perda dibuatkan naskah akademik terlebih dahulu, (3) untuk menunjang kualitas rumusan Perda diperlukan tenaga perancang Perda yang berkualitas, (4) setiap Raperda harus disebarluaskan ke masyarakat, (5) pada saat pembahasan Raperda, elite daerah harus melibatkan sebanyak mungkin elemen-elemen masyarakat, (6) sebelum diputuskan, maka Raperda harus dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik, (7) jika ada revisi dari Gubernur atau pembatalan dari Mendagri, maka harus dimintakan pendapat lebih dulu kepada masyarakat.

Dengan legislasi Perda yang didasarkan pada demokrasi elitis-populis demikian itu, maka akan dapat dieliminasi kemungkinan adanya cacat tersembunyi dalam Perda. Untuk itu diperlukan hukum – dikarenakan hukum memiliki tingkat prediktibilitas yang besar sekaligus memberikan kepastian tentang nilai yang dipertaruhkan – untuk mendukung demokrasi elitis-populis dalam legislasi Perda.

Terkait dengan ini, maka perlu penyempurnaan terhadap *ius constitutum* legislasi Perda yang ada pada saat ini yang meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) reformulasi terhadap ketentuan yang ada kaitannya dengan demokratisasi pembentukan Perda dengan menggunakan perspektif demokrasi elitis-populis dalam UUP3 maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; (2) penambahan ketentuan

baru untuk mendukung proses demokratisasi tersebut dalam UUP3 maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; (3) penerbitan Peraturan Presiden untuk menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, dengan mencantumkan ketentuan-ketentuan yang sifatnya imperatif untuk mendukung legislasi Perda yang berperspektif demokrasi elitis-populis; dan (4) penyempurnaan dan penambahan ketentuan yang ada pada setiap Peraturan Tata Tertib DPRD dalam kaitannya dengan legislasi Perda yang berperspektif demokrasi elitis-populis.

SUMMARY

Legislation to produce a positive law (*in abstracto*) - as an initial process before law enforcement process - is a very complex process. The complexity of legislation is noticed in the case of, although there is a lawful regulation as a guidance to perform legislation - moreover with the issuing of Act No. 10 Year 2004 about Legislation – *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3)*. However, it is undeniable that the process is full of political interaction in it.

The latter assumption built from such comprehension is that, legislation is highly-influenced by political interaction in it. If the adhered political configuration is democratic, therefore, the legislation will provide a great role and full participation of social groups and individual in the society. On the other hand, if the adhered political configuration is authoritarian, therefore society's role and participation in legislation is relatively small. This also happens in local regulation (*Perda*) legislation.

Law Studies with the legislation of local regulation as object of the study is included in the scope of Law Science (*Gesetzgebungswissenschaft*) - which is a part of Constitutional Law - especially in the field of Jurisprudence (*Gesetzgebungslehre*). According to Burkhardt Krems, Law Science (*Gesetzgebungswissenschaft*) - as a relatively new discipline - is an interdisciplinary science related to political and sociological science. Thus, in studying legislation in the field of Law Science we should accept a reality that legislation, although has laws as guidance, is basically a reflection of the occurring process in the socio-political life. This is because the authoritative organ law making is a political institution.

UUP3 as well as Act No. 2 Year 2004 about Local Government have given the way to democratic political interaction in the legislation of local regulation. Formulation Article 136 verse (2) and Explanation of Act No. 32 Year 2004 basically state that legislation of local regulation is aimed for society's prosperity improvement by giving attention at all times to growing importance and aspirations in the society. Both acts have also determined the principle of openness, people's right to participate in local

regulation making process, and also orders for the authoritative organ making local regulation to publish the draft of local regulation.

In fact, since the implementation of extensive local autonomy and political system has been considered as democratic enough, problematic local regulation or local regulation that do not accommodate people's aspiration have been produced precisely. Until March 2006, about 506 local wet have been dropped by the Department of Internal Affairs because they are considered as problematic. There are 43 local wets dropped in East Java Province. Those are relatively more than others.

It is predicted that the numerous problematic local regulation/do not accommodate aspiration is caused by their elitist making process. This elitism is shown by a situation where legislation of local regulation is performed only by local elite (local legislative and executive). This phenomenon is very surprising, considering that the law as the guidance of legislation has formulated democratization supporting policy in legislating local regulation on one side, and on the other side, the political configuration has also been considered as democratic. How could a political configuration that has been considered as democratic and the law as the foundation of legislation that also supports democratization of legislation but in the real legislation practices have not reflected democracy yet? That is a question.

Based on the above explanation, it is important to do the research on the theme, as well as, the title of the study: “A Legislation in Democracy Perspective: The Law and The Political Interaction Analysis on The Making Process of Local Regulation in East Java”.

The problems of this study are: (1) how does political interaction run in the process of local regulation making in East Java in the perspective of democracy? (2) how is the concept of ideal process in the making of local regulation in democracy perspective? It aims (1) to describe the process of making local regulation as well as to analyze how political interaction runs in the process of making local regulation in East Java in the perspective of democracy; and (2) to find at the ideal concept of local regulation legislation in the perspective of democracy.

To answer the problems and to gain the aims, this study uses the method of socio-legal approach, with the specific study of descriptive-analytic. The data resources used in the study are primer and seconder data that are collected by study of literature and interview. The place of the study covers Blitar, Sidoarjo, Madiun, and Probolinggo regency. The data analysis method is both quantitative and qualitative.

The analysis results of the process of local regulation making at the research site show that political interaction in local regulation making process reflects elitist/oligarchic democracy. The reflecting indicators are described as follows: *First*, when planning and composing the draft of local regulation, the local elite does not conduct any research and study, then, the results are transferred in the form of academic writing as the most rational matter of consideration of the importance of local regulation legislation.

Second, the prepared and discussed drafts done by local legislative and executive are not published to the society. Since 2003, the Probolinggo city is unable to push the local elite to publish the prepared and discussed draft of local regulation though it is the only region that has local regulation related to the transparency of public.

Third, the level of public involvement in legislating local regulation at the research site is very low. Having a local regulation of society's participations, Probolinggo city is still unable to guide the local elite to give access to public in legislating local regulation.

Fourth, the society members said that the special committee never accommodated/did not accommodated their inputs yet although they ever or sometimes participate in legislating of the local regulation. This phenomenon cannot be separated from the uncertain law and order in giving guarantee of people's rights in participating and also giving public inputs that will be accommodated in local regulation.

Fifth, that phenomenon implies to the limitation of *public sphere* continually. Public may participate in all stages of local regulation legislation. *Public sphere* is open

only when *public hearing* and field visits are held. After that, *public sphere* is closed, it means that the society do not have chance anymore to watch their inputs or aspirations.

Sixth, the finally elite-discussed drafts which then be established as local regulation, do not undergo any public tests and public consultations to get public approval. Even, according to Governor, the drafts/local regulation should be revised, but they are not consulted to public to get public inputs, whether the evaluation made by the Governor is in accordance with public aspirations or not.

Seventh, in all the Order Regulation of Region House of Representative, there is no public complaint mechanism if public rights are violated during the discussion of local regulation. This shows that juridically and politically, public bargaining position is weak and passive in its relation with legislation of local regulation.

Legislation of local regulation elitism is not accordance with Satjipto Rahardjo's statement. He states that if legislation is placed at the social structure of democratic country, compromise of the conflicts of different values and importance of the society will certainly happen, and in democratic system, discrimination against a certain group is not allowed. In fact, it does not happen in the research site. Compromise is done only by elite. Meanwhile, discrimination against various groups in local regulation legislation happens there.

Legislation of local regulation elitism is also not accordance with Parson's theory of structural-functional. It states that society consists of many related sub-systems and they influence each other reciprocally. In fact, this reciprocal influence happens only in political sub-systems, that does not involve other sub-systems. Elitism is also not in accordance with Seidman's perspective of "The Model of How Law Works" stating that legislation will be influenced by field social forces because legislation elitism receives influences only from elite group.

Legislation of local regulation elitism is also not accordance with Padgorecki's opinion. It says that law making should consider "public opinion". Legislation of local regulation elitism at the research site never considers that "public opinion". It is certainly against basic philosophy of extensive local autonomy idealizing that every

process of policy making at local level in order to reflect importances, aspirations, and needs of local society at all times.

Thus, this elitism is accordance with Bredemeier's concept. It said that political function is to goal the target, where it is based only on elite's perspective. That legislation of local regulation tending to be elitist/oligarchic that can be explained from the theory of elitist democracy. According to this theory, although there is mechanism of elite replacement and efforts to push the elite to make decision based on society's importance, however, actually the place of decision making only at the elite. With its power, elite is able to manipulate decisions by acting on behalf of the society.

In the view of participative democracy theory and also deliberative democracy, the concept built by elite democracy theoretician is, “failed to cover needs and human values”. According to participative democracy theory, a democratic society depends on social consensus with a view on human development based on three things: freedom, equality, and political participation. Deliberative democracy theory also responds that democracy should make possible for the existence of egalitarian discourse process from all society components. This happens only if political public space, the place for discussing any kinds of public importance is realized.

Based on the phenomenon of legislation of local regulation elitism, an academic question raises: is that process conceptually really in accordance with the basic principle of democracy on one side, and on the other side, does Indonesian democracy conception basically tend to be elitist?

Democracy seems to be the best governmental and political system, which until this day, there is no other idea that is equal to it. In democracy, people's position (*demos/populous*) is at the central point. This can be seen from the meaning of democracy, which is, “people's government”. With the position of *populous/demos* at the central point of democracy, thus, the owner and holder of supreme power (sovereignty) is people. Therefore, people's sovereignty is the basic principle of democracy. The problem is that, is in modern democracy run by representative system people still be able to apply their sovereignty completely? The biggest challenge of

representative democracy (electoral/liberal) is how people are still able to apply their sovereignty although the elite has been elected.

It is a must to be regulated in a certain way that people - with certain criteria regulated by law - still have power to determine various public policies. The aim is to have their sovereignty, although the elite has been elected by general election. This can only be done if there is people's participation in democracy. Thus, citizen's continual participation becomes the next essential thing of democracy. This citizen's participation is certainly accompanied by openness, freedom, and equality.

Meanwhile, Indonesian democracy conception is based on the fourth point of *Pancasila*, which is: "People led by wisdom in consultation of representation". Based on that, it can be concluded that Indonesian democracy adheres the type of representative democracy. According to Frans Magnis-Suseno, there are two weaknesses of representative democracy conceptually, they are: (1) people can't make laws directly, and (2) representative democracy may become totalitarian. Even representative democracy may be trapped to be oligarchical if the minority forces with their absolute will run to the people as majority.

The essence and basic value of *Pancasila* should be united with the basic principle of democracy. It is done due to prevent the representative democracy in Indonesia don't trapped elitist/oligarchical. Thus, harmony as the essence of *Pancasila*, and familiarity, working together, and togetherness as the basic values of *Pancasila* should be united with people's sovereignty and citizen's continual participation as the basic principle of democracy.

To make *Pancasila* still have its actuality value without losing its philosophical value, it is important to unite basic values of *Pancasila* with the basic principle of democracy. This union is based on the comprehension that *Pancasila* is an open ideology that is possible to be given new fresh values. Moreover, the formulation of people sovereignty in 1945 Constitution (article 1 and 2) has undergone a shift from people sovereignty is fully executed by the Parliament becomes "Sovereignty is in

people's hands and executed according to Constitution”, that strengthen the thought to give a new meaning to democracy based on *Pancasila*.

The Indonesian democracy don't trapped to be elitist due to the representative democracy as adhered by its people which emphasizes the procedure of democracy gained from general election event the presence of elite group in Indonesian democracy is an inevitable thing. In order to prevent Indonesian democracy becomes elitist democracy due to the presence of elite group, therefore, it is proposed conceptually that the future Indonesian democracy is elitist-populist democracy. This idea of elitist-populist democracy is an effort to unite paradigm of democracy based on *Pancasila* and 1945 Constitution with the idea of participative democracy, deliberative democracy, basic principle of democracy, and considering the reality of legislation at the research site.

There are 6 (six) frameworks of the idea of elitist-populist democracy, which are: (1) with the term elitist-populist, it shows that between elite of authority and people have the same important position, (2) this idea of elitist-populist democracy encourages political elite to move towards egalitarianism, (3) with the existence of the word “*populis*”, it shows that there is a union of people's participation in the whole of political processes and the policy making in it, (4) generally - based on the research results - people want to be involved in political processes, (5) between elite and *populus* certainly they will work together with the spirit of familiarity, togetherness, working together, and in the harmonious atmosphere in every planning and decision making, and (6) with this term elitist-populis democracy, it shows the idea that the produced policy is not only has *top-down* nature but also has *bottom-up* nature, which is conducted reciprocally and continually, so that, it is satisfied and accepted by all people.

That elitist-populist democracy, when it is brought to the field of legislation of local regulation, hopefully in its interaction will also reflect elitist-populist democracy. The conceptions of legislation of local regulation reflecting elitist-populist democracy are: (1) people are involved in every step of legislation of local regulation, (2) in every step of local regulation planning, an academic writing should be made first, (3) to

support the quality of local regulation formulation, high quality legal drafter local regulation is needed, (4) every draft of local regulation should be widely published to the society, (5) when the draft of local regulation is discussed, local elite should involve elements of society as many as possible, (6) before it is determined, the draft of local regulation should undergo public test and public consultation to get the public's approval, (7) if there is any revision from the Governor or cancellation from the Minister of Internal Affairs, therefore, public opinion should be asked.

The possibility of hidden defect of the local regulation can be eliminated by the existence of the legislation of local regulation which is based on such elitist-populist democracy. Therefore, a law is needed - because a law has the great level of predictability and also gives certainty about staked value - to support elitist-populist democracy in local regulation legislating.

In relation with this, it is important to make *iusconstitutum* of legislation of local regulation perfect, covering as follows: (1) reformulation of determinations related to democratization of local regulation legislation elitist-populist democracy perspective in *UUP3* and also in Act No. 32 Year 2004 about Local Government; (2) the addition of new determinations to support that process of democratization in *UUP3* and also in Act No. 32 Year 2004 about Local Government; (3) the issuing of President's Regulation to replace the Minister of Internal Affairs's Regulation No. 16 Year 2006 about the Procedure of Local Laws Composition, by attaching imperative determinations to support the local regulation legislation on elitist-populist democracy; and (4) perfecting and adding determinations, which exist in every Order Regulation of the Region House of Representative in relation to support the legislation of local regulation on elitist-populist democracy perspective.

KATA PENGANTAR

Puji sanjung dan rasa syukur hanya milik Allah SWT yang telah melimpahkan nikmat dan karunia-Nya yang tak terhingga, sehingga Disertasi yang berjudul “LEGISLASI DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI: ANALISIS INTERAKSI POLITIK DAN HUKUM DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI JAWA TIMUR” ini pada akhirnya dapat saya selesaikan dengan baik dan lancar. Disertasi ini adalah sebagai tugas akhir untuk meraih gelar Doktor di bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Disertasi ini berusaha mengungkap realitas sekaligus mencari solusi terhadap proses pembentukan Peraturan Daerah (Legislasi Perda) di era otonomi daerah seluas-luasnya yang melalui proses tersebut banyak menimbulkan dan memproduksi Perda yang bermasalah atau Perda tidak aspiratif. Otonomi daerah dan desentralisasi yang dicita-citakan akan menghadirkan konfigurasi politik demokrasi partisipatif dalam legislasi Perda, ternyata realitasnya berkebalikan, yakni justru memperlihatkan kecenderungan konfigurasi politik demokrasi elitis/oligarkis. Agar demokratisasi dalam legislasi Perda berada pada “jalur yang benar”, maka konfigurasi politik demokrasi dalam legislasi Perda niscaya di-*redesain* dengan didasarkan pada kerangka *demokrasi elitis-populis*. Pada titik ini, diperlukan dukungan aturan hukum yang relatif memadai. Untuk itu, hukum terkait legislasi harus diamanatkan dengan mengacu pada prinsip dasar demokrasi – yakni kedaulatan rakyat dan partisipasi warga negara secara berkelanjutan – dan dengan nilai dasar Pancasila yang hakikatnya adalah harmoni.

Sungguh suatu yang tidak bisa disangkal, bahwa Allah *robbul’aalamin* selalu mendampingi dan memberikan kekuatan yang luar biasa kepada saya, sehingga tanpa anugerah dan bimbingan-Nya akan mustahillah Disertasi ini bisa terwujud sedemikian rupa. Demikian halnya dengan berbagai pihak yang dengan sangat tulus hati dan terbuka membantu, baik materiil, moril, maupun immateriil dalam proses penyelesaian penulisan Disertasi dan studi ini. Harus diakui bahwa Disertasi ini merupakan “karya keroyokan” yang tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak tidak akan bisa terwujud. Untuk itu dengan kerendahan hati dan rasa sangat hormat saya sampaikan

ucapan terima kasih yang sebesar-besar atas partisipasi yang sangat besar tersebut kepada saya.

Pertama-tama, saya mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang amat sangat terpelajar Prof.Dr. Moempoeni Moelatingsih M,S.H. selaku promotor dan Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto,S.H.,M.H. selaku Co. Promotor sebagai dua pribadi yang menghantarkan saya dalam proses penyelesaian studi dan penulisan Disertasi ini. Kedua pribadi ini sungguh sangat luar biasa kebesaran dan kerendahan hati yang tanpa henti-hentinya memberikan bimbingan dan motivasi kepada saya. Bimbingan, arahan, pencerahan, dan diskusi intensif dalam “menularkan dan menanamkan virus intelektual” dari kedua ilmuwan yang humanis tersebut kepada saya merupakan pengalaman yang sangat sulit dihapus dari ingatan sepanjang hayat.

Khusus kepada Prof. Moempoeni, penghargaan dan ucapan terima kasih yang tidak terhingga harus selalu saya sampaikan, mengingat beliaulah yang menata pemikiran, mendorong untuk segera menyelesaikan disertasi, dan selalu menanyakan kesehatan saya – yang pernah ‘menginap’ sebentar di RS Roemani Semarang – pada saat kuliah di bulan Desember 2004.

Khusus kepada Prof. Paulus, penghargaan dan ucapan terima kasih yang tidak terhingga juga harus selalu saya sampaikan, sebab ketajaman dan kekokohan dalam menanamkan dan mengarahkan alur pikir saya selama proses bimbingan menjadikan Disertasi ini ”jêjêg” seperti ini. Oleh karena itu, sekali lagi saya mengucapkan terima kasih yang tulus dan sedalam-dalamnya atas bimbingan dan motivasi dari keduanya, sehingga saya dapat menyelesaikan studi ini.

Kedua, ucapan terima kasih patut pula saya sampaikan kepada sejumlah insan yang berperan dalam menghantarkan dan mendukung saya selama menempuh pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yakni kepada:

1. Ibu Dwi Sriyantini,SH. Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Jenderal Sudirman Lumajang yang telah memberikan izin, kesempatan, dan dukungan yang

seluas-luasnya kepada saya untuk melanjutkan studi S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;

2. Prof.Dr.Ir. H. Nadjadji Anwar,M.Sc. Koordinator Kopertis Wilayah VII yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada saya untuk melanjutkan dan menyelesaikan studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS.Med.,Sp.And Rektor Universitas Diponegoro yang berkenan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
4. Prof. Dr. dr. Soeharyo Hadisaputro,Sp.Pd.,KTI mantan Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro dan Prof.Drs. Y. Warela,MPA.,Ph.D. Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro yang berkenan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang .
5. Prof. Dr. Muladi, SH., mantan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dan Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, M., S.H., yang berkenan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
6. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional yang telah berkenan memberikan bantuan biaya pendidikan berupa Beasiswa Program Pascasarjana (BPPS) dalam kurun 3 tahun yang memungkinkan saya untuk dapat mengikuti studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
7. Prof.Dr. Moempoeni Moelatingsih,S.H., Prof.Dr. Muladi,S.H., Prof.Dr. Satjipto Rahardjo,S.H., Prof.Dr. Sri. Redjeki Hartono,S.H., Prof.Dr. Esmi Warassih Pudji Rahayu,S.H.,M.S., Prof. Soetandyo Wignjosoebroto,MPA., Prof.Dr. Liek Wilardjo,Ph.D.,D.Sc., Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto,S.H.,M.H., Prof.Dr. Miyasto, S.E.,S.U., Prof. Y. Warela,MPA,Phd., Prof.Dr. Barda Nawawi Arief,S.H., Prof. Abdullah Kelib,S.H., yang kesemuanya merupakan pribadi yang amat sangat

terpelajar pengajar materi matrikulasi dan pengampu mata kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;

8. Prof. Drs. Soedjarwo, Guru Besar Bahasa Indonesia Fakultas Sastra Universitas Diponegoro yang berkenan mengoreksi tata tulis Disertasi ini;
9. Khusus kepada yang amat sangat terpelajar Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H., begawan ilmu hukum yang hingga kini belum ada tandangnya, *penggagas Ilmu Hukum Progresif*, saya sangat beruntung dan bersyukur karena berkesempatan untuk mereguk secara langsung kejernihan, kedalaman, dan keluasan ilmu yang beliau miliki yang niscaya merubah warna pola pikir saya selama ini. Keberuntungan ini barangkali saya raih hanya sekali seumur hidup yang tampaknya sulit untuk mengulangnya lagi. Apa yang Prof Tjip telah tanam pada diri saya akan saya tumbuh kembangkan pada kancan di luar Universitas Diponegoro.
10. Khusus kepada yang amat terpelajar Dr. Arif Hidayat, S.H., M.S. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang dengan sangat lapangnya menjadi teman diskusi yang tidak terbatas terkait dengan berbagai hal yang berkenaan dengan Disertasi ini. Saya sangat bersyukur dapat berjumpa dengannya, karena dengan ide cemerlang dan orisinal yang mencerahkan dari Pak Arif – begitu saya biasa memanggil – yang muncul selama diskusi-diskusi tersebut ikut menjadikan warna Disertasi seperti ini. Tanpa diskusi yang cukup intensif tersebut, saya bisa “kelimpungan” ketika harus menjejakkan dan menetapkan ide legislasi masa depan sebagai sumbangsih dari Disertasi ini;
11. Khusus kepada yang amat terpelajar: Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., S.H., S.U. selaku penguji eksternal dari UII Yogyakarta; Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., Prof. Drs. Y. Warel, MPA., Ph.D., dan Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum. selaku penguji – baik pada saat pra promosi maupun saat promosi – yang telah banyak memberikan masukan dan saran perbaikan sehingga Disertasi ini lebih ‘sempurna’ dibanding sebelumnya;
12. Rekan Sirajuddin, S.H., M.Hum dari Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Malang – yang saat ini sedang menempuh S3 di Program Doktor Ilmu Hukum

Universitas Brawijaya – melalui diskusi dan pinjaman beberapa bukunya menjadikan Disertasi ini semakin berarti saja;

13. Teman sejawat sekaligus Pembantu Ketua Bidang Akademik Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang, Jati Nugroho, SH., MHum., melalui dukungan moril dan dukungan literatur yang kebetulan saya sangat sulit mencarinya sungguh merupakan anugrah tersendiri dalam penyelesaian studi dan Disertasi ini;
14. Dr. I. Gede A.B. Wiranata, S.H., M.H., teman yang penuh perhatian dan motivator yang tiada taranya yang selalu memberikan semangat sehingga saya terpacu untuk terus bekerja keras menyelesaikan Disertasi ini.
15. Rekan-rekan angkatan X di PDIH Undip yang memiliki kebersamaan tinggi dalam berbagai hal sungguh menumbuhkan rasa kekeluargaan yang sulit untuk dilupakan. Bersama merekalah terangkai seluruh suka dan duka dalam mengarungi proses pendidikan S3 yang penuh warna. Lék Greg dan Lék Wisnu dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, rekan Suparno dari Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus, Bu Tri dari Fakultas Hukum Undaris Semarang, dan Bu Wulanmas Frederick dari Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado, adalah pribadi-pribadi yang paling nyaman untuk diajak diskusi dan dimintai pertolongan. *God blessing you.*
16. Triwulan Prihartini, SH. petugas perpustakaan STIH Jenderal Sudirman Lumajang yang ikut membantu menyediakan bahan-bahan pustaka dalam rangka penyelesaian Disertasi ini.
17. Pengelola administrasi PDIH Undip, Dr. Nanik Trihastuti, SH., M.Hum dan Prof.Dr. FX. Adji Samekto, SH., M.Hum, serta Mbak Diah, Mbak Alvi, Mbak Eny, Mas Min, Pak Yuli, serta Mas Jum perpustakaan PDIH Undip, yang telah memberikan pelayanan yang begitu cekatan dan maksimal;
18. Berbagai pihak yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu, namun saya yakin sekecil apapun bantuan yang telah diberikan turut membantu keberhasilan studi dan penulisan Disertasi ini. Berbagai pihak tersebut adalah yang secara langsung membantu memberikan dan menyediakan berbagai data penelitian ini, yang di

antaranya ialah: (a) para Pimpinan dan anggota DPRD Kota Probolinggo, Kota Madiun, Kab. Sidoarjo, dan Kab. Blitar, beserta seluruh Sekretaris DPRD dan jajarannya (b) seluruh aparat Pemerintah Daerah, khususnya Bapak Joko Sartono,SH,MSi (Kabag Hukum Pemkab. Sidoarjo), Ibu Sunarmi,SH. (Kabag Hukum Pemkot Probolinggo), Bapak Suwandi,SH. (Kabag Hukum Pemkab. Blitar), dan Bapak Andriantono,SH. (Kabag Hukum Pemkot Madiun) beserta seluruh stafnya; dan (c) pimpinan LSM, organisasi kemasyarakatan, dan PTS, seluruh tokoh masyarakat, para pengusaha, serta para wartawan yang menjadi responden dalam penelitian ini yang tidak dapat saya sebutkan namanya satu-persatu.

Almarhum ayahanda Ngaliman yang telah meninggalkan saya sebelum saya menempuh pendidikan S2 yang semasa hidupnya dengan segala kesahajaannya selalu melimpahkan doa agar saya berhasil menggapai jenjang pendidikan tertinggi. Demikian pula dengan ibunda Marfuah, kedua mertua – Bapak Witono dan Ibu Sutiek Sulasmi – yang dengan ikhlash dan tidak bosan-bosannya menyemangati serta mengiringi doa-doa setiap kali saya berangkat ke Semarang agar saya selamat selama di perjalanan dan cepat berhasil menyelesaikan studi S3 di PDIH Undip. Kenangan terindah yang saya bawa sepanjang perjalanan darat dari Lumajang ke Semarang adalah ketika menunggu bus, Ibu mertua Sutiek Sulasmi pasti menyelipkan sekian rupiah untuk *sangu* beli minuman dan kue di jalan. Itu semua merupakan dorongan yang luar biasa untuk saya.

Dra. Henny Purwanti,MM., bukan saja seorang isteri yang tercinta namun juga pacar yang terus hidup dalam sanubari yang dengan penuh suka, duka, sabar, dan pengertian menyertai perjalanan hidup dan studi saya. Dialah tumpuan segalanya untuk melonggarkan segala kegundahan dan kebuntuan pikiran, serta merileksasikan kelelahan yang melanda fisik dan psikis. Kesungguhan dan dukungannya ditunjukkan dengan nadzar tidak akan memotong *mahkotanya* hingga studi saya selesai. Dua permata hatiku, Purwaka Ekananda Akmal Ibrahim dan Dwindi Hanindya Nisaul Khusna, yang penuh pengertian dan mendukung bapaknya untuk menyelesaikan studi S3 ini. Semoga Allah SWT *rob al amin* Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan rahmat

dan hidayah-Nya serta pahala atas apa yang telah mereka berikan dan perbuat kepada saya selama ini.

Terakhir, dalam penulisan disertasi ini, saya telah melakukan usaha secara maksimal sesuai dengan tata kaidah penulisan dan intelektualitas keilmuan. Namun, pepatah “tak ada gading yang tak retak” menyadarkan saya bahwa bisa saja ada kekurangan atau kesalahan yang tidak saya sengaja dalam Disertasi ini. Oleh karenanya, kritik dan saran para pembaca dengan senang hati saya terima untuk menyempurnakan karya ilmiah ini agar menjadi lebih baik dan bermanfaat dalam pembangunan Sistem Hukum Nasional khususnya Hukum Tata Negara di bidang Legislasi.

Semarang, 6 Maret 2008

Anis Ibrahim

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
MOTTO	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	xvi
KATA PENGANTAR	xxiv
DAFTAR ISI	xxxix
GLOSSARY	xxxv
DAFTAR TABEL	xxxvi
DAFTAR RAGAN	xxxviii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. PERUMUSAN MASALAH	18
C. TUJUAN PENELITIAN	19
D. MANFAAT PENELITIAN	20
E. KERANGKA PEMIKIRAN	21
F. METODE PENELITIAN	39
F.1. Paradigma Penelitian	39
F.2. Hipotesis Penelitian	42
F.3. Metode Pendekatan	43
F.4. Spesifikasi Penelitian	45
F.5. Jenis Data dan Sumber Data	47
F.6. Metode Pengumpulan Data	48
F.7. Metode Analisis Data	51
G. ORISINALITAS PENELITIAN	53
H. SISTEMATIKA PEMBAHASAN	55
 BAB II JALINAN POLITIK DENGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI	 58
A. JALINAN DEMOKRASI DENGAN POLITIK	58
A.1. Demokrasi dalam Lintasan Sejarah	58
A.1. Fase Awal Munculnya Demokrasi	58
A.2. Demokrasi Masa Yunani dan Romawi Kuno	60
A.3. Demokrasi Abad Pertengahan	62
A.4. Demokrasi Era Renaissance	63
A.5. Demokrasi pada Abad Modern	66

A.6. Transisi Demokrasi dan Konsolidasi Demokrasi	67
A.2. Konsep dan Teori Demokrasi	73
A.2.1. Konsep Demokrasi	73
A.2.2. Teori-Teori Demokrasi	80
A.3. Tipe Demokrasi	91
C.1. Beragam Klasifikasi tentang Negara Demokrasi	91
C.2. Tipe Demokrasi Langsung dan Tipe Demokrasi Perwakilan	94
A.4. Jalinan Demokrasi dengan Politik	97
A.4.1. Pengertian tentang Politik	97
A.4.2. Konfigurasi Politik Demokratis	102
B. PEMBENTUKAN HUKUM (LEGISLASI)	110
B.1. Pengertian Legislasi	110
B.2. Arti Penting Pembentukan Hukum	112
B.3. Kemajemukan dalam Pembentukan Hukum	115
B.4. Organ Pembentuk Hukum	121
B.5. Pembentukan Hukum: Suatu Proses	124
C. INTERAKSI POLITIK DENGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI	127
C.1. Pembentukan Hukum dalam Perspektif Demokrasi	127
C.2. Interaksi Politik dalam Pembentukan Hukum	136
C.3. Interaksi Politik dan Pembentukan Hukum dalam Perspektif Demokrasi	144
C.4. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi	155
C.4.1. Peraturan Daerah, Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokrasi: Perspektif Hubungan Kekuasaan Pusat dengan Daerah	155
C.4.2. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi	165
C.4.3. Interaksi Politik dalam Proses Pembentukan Daerah Ditinjau dari Perspektif Demokrasi	171

BAB III INTERAKSI POLITIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI JAWA TIMUR DITINJAU DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI	177
A. BERBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR LEGISLASI PERATURAN DAERAH	177
A.1. Legislasi Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	178
A.2. Legislasi Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	182

A.3. Legislasi Peraturan Daerah Menurut Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah	184
A.4. Legislasi Peraturan Daerah Menurut Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	187
B. DESKRIPSI UMUM LOKASI PENELITIAN	192
B.1. Pemerintahan Daerah	192
B.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	197
C. DESKRIPSI PRODUK PERATURAN DAERAH DI LOKASI PENELITIAN	201
D. DESKRIPSI PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI LOKASI PENELITIAN	218
D.1. Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	218
D.1.1. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Eksekutif Daerah	218
D.1.1.1. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	218
D.1.1.2. Perancangan Rancangan Peraturan Daerah	224
D.1.2. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Legislatif Daerah	233
D.1.2.1. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	233
D.1.3.2. Perancangan Rancangan Peraturan Daerah	237
D.2. Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah	239
D.2.1. Pembicaraan Tahap I	244
D.2.2. Pembicaraan Tahap II	247
D.2.3. Pembicaraan Tahap III	251
D.2.4. Pembicaraan Tahap IV	271
D.3. Tahap Pengundangan: Antara Evaluasi dan Klarifikasi Gubernur	280
D.4. Tahap Sosialisasi Peraturan Daerah	285
E. ANALISIS TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI ..	287
E.1. Terjadi Interaksi Politik dalam Pembentukan Peraturan Daerah	288
E.2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur Mencerminkan Demokrasi Elitis/Oligarkis	293
 BAB IV KONSEP IDEAL LEGISLASI PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI	302
A. DISKUSI TENTANG INTERAKSI POLITIK DALAM LEGISLASI DITINJAU DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI ..	302
B. JALINAN ANTARA PRINSIP DASAR DEMOKRASI DENGAN NILAI DASAR PANCASILA	343

B.1. Demokrasi dan Prinsip Dasar Demokrasi	343
B.1.1. Kedaulatan Rakyat sebagai Prinsip Dasar Utama Demokrasi	350
B.1.2. Partisipasi Warga Negara secara Berkelanjutan dalam Demokrasi	377
B.2. Kedudukan dan Nilai Dasar Pancasila	394
B.2.1. Asas Kekeluargaan dan Asas Kebersamaan dalam Pancasila	402
B.2.2. Pancasila sebagai Ideologi Terbuka	411
B.2.3. Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum	423
B.3. Jalinan Nilai Pancasila dengan Prinsip Dasar Demokrasi dalam Demokrasi Indonesia	437
C. KERANGKA PEMIKIRAN KONSEP IDEAL LEGISLASI PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI	456
C.1. Kesadaran Adanya Cacat Tersembunyi dalam Hukum sebagai Produk Legislasi	458
C.2. Demokrasi Elitis-Populis sebagai Konsep Ideal Legislasi Peraturan Daerah	468
 BAB V PENUTUP	490
A. SIMPULAN	490
B. REKOMENDASI	495
C. IMPLIKASI HASIL PENELITIAN	497
C.1. Implikasi Teoretis	500
C.2. Implikasi Praktis	502

DAFTAR PUSTAKA

INDEKS

GLOSSARY

Citoyen	= rakyat yang diperintah
Hukum ad hominem	= hukum yang antara lain terjadi ketika dalam proses legislasi ada kelompok yang disingkirkan atau tidak diikutsertakan dengan alasan yang tidak rasional
Hukum ad baculum	= hukum yang hanya mengacu pada kekuasaan, baik yang bersandar pada kekuatan uang, kekuatan senjata, dan bahkan juga pada <i>truth claim</i> (klaim kebenaran mutlak) ajaran agama
Modus vivendi	= kesepakatan luhur
Suyen	= yang berdaulat
Ultra vires	= mengatur hal-hal yang di luar kewenangannya

DAFTAR TABEL

Nomor	Judul	Halaman
Tabel 1	Latar Belakang Lembaga Responden di Lokasi Penelitian	51
Tabel 2	Karakteristik dan Indikator Interaksi Politik dan Proses Pembentukan Perda dalam Perspektif Demokrasi	52
Tabel 3	Indeks Rezim Demokratis Presidensialisme-Parlementerisme	96
Tabel 4	Karakteristik Teori Demokrasi Partisipatif dan Demokrasi Elit (Toddi A. Steelman)	148
Tabel 5	Beberapa Perbedaan Pengaturan Legislasi Perda Menurut Peraturan Tatib DPRD di Lokasi Penelitian	188
Tabel 6	Otonomi Award yang Diraih Kota Probolinggo dari JPIP	193
Tabel 7	Otonomi Award yang Diraih Kabupaten Blitar dari JPIP	195
Tabel 8	Otonomi Award yang Diraih Kabupaten Sidoarjo dari JPIP	196
Tabel 9	Latar Belakang Partai Politik/Fraksi Pengusul Kepala Daerah dan Ketua DPRD di Lokasi Penelitian	197
Tabel 10	Komposisi Anggota DPRD Hasil Pemilu 2004 Berdasarkan Pengelompokan Dalam Fraksi di Lokasi Penelitian	198
Tabel 11	Pemrakarsa Perda di Lokasi Penelitian antara Tahun 2001-2006	203
Tabel 12	Komposisi Perda di Lokasi Penelitian Tahun 2001-2006	205
Tabel 13	Peraturan Daerah Bernuansa Syariat di Lokasi Penelitian yang Terbit antara Tahun 2001-2006	213
Tabel 14	Tanggapan Responden Terhadap Kesesuaian Perda dengan Kepentingan Masyarakat	213
Tabel 15	Respons Pemerintah Daerah dalam Menyikapi Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah	216
Tabel 16	Eksistensi Prolegda pada Pemerintah Daerah di Lokasi Penelitian	222
Tabel 17	Eksistensi <i>Legal Drafter</i> Perda pada Pemerintah Daerah di Lokasi Penelitian	225
Tabel 18	Tanggapan Responden Terhadap Penyebarluasan Raperda oleh Pemerintah Daerah di Lokasi Penelitian	229
Tabel 19	Tanggapan Media Massa terhadap Penyebarluasan Raperda oleh Pemerintah Daerah di Lokasi Penelitian	231

Tabel 20	Eksistensi Prolegda pada DPRD di Lokasi Penelitian	235
Tabel 21	Tanggapan DPRD terhadap Eksistensi Naskah Akademik di Lokasi Penelitian	241
Tabel 22	Perbandingan Kegiatan Pansus DPRD di Lokasi Penelitian pada Saat Membahas Raperda	252
Tabel 23	Tanggapan Responden terhadap Penyebarluasan Raperda yang Tengah Dibahas DPRD di Lokasi Penelitian	256
Tabel 24	Tanggapan Responden Media Massa terhadap Pemublikasian Raperda yang Dibahas DPRD di Lokasi Penelitian	257
Tabel 25	Partisipasi Responden dalam Pembahasan Raperda di DPRD di Lokasi Penelitian	259
Tabel 26	Pengakomodasian Masukan Responden yang Pernah Diajak Berpartisipasi oleh DPRD di Lokasi Penelitian	262
Tabel 27	Tanggapan Responden Terkait Jaminan Hukum atas Hak Masyarakat untuk Berpartisipasi dalam Pembentukan Perda di Lokasi Penelitian	265
Tabel 28	Tanggapan Responden Terkait Pelibatan Publik dalam Pembentukan Perda di Lokasi Penelitian	268
Tabel 29	Kepentingan Kepala Daerah dan/atau DPRD dalam Pembentukan Perda di Lokasi Penelitian	277
Tabel 30	Tanggapan Responden Terkait Perhatian DPRD dan Kepala Daerah terhadap Kepentingan Masyarakat di Lokasi Penelitian..	278
Tabel 31	Contoh Perjalanan Rumusan Materi Raperda Menjadi Perda	284
Tabel 32	Tanggapan Responden terhadap Pelaksanaan Sosialisasi Perda di Lokasi Penelitian	286
Tabel 33	Ringkasan Analisis Proses Pemebtukan Perda di Lokasi Penelitian dalam Perspektif Demokrasi	300

DAFTAR RAGAAN

Nomor	Judul	Halaman
Ragaan I	Sub-Sub Sistem dengan Fungsi Primernya	23
Ragaan II	Pola Proses Pertukaran dari Bredemeier	25
Ragaan III	Proses, <i>Input, Output</i> dari Hukum Berdasarkan Teori <i>Law As Integrative Mechanism</i>	26
Ragaan IV	Pembentukan Hukum (Menurut Bernard Arief Sidharta)	34
Ragaan V	Lingkup Kajian Umum Interaksi Sistem Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi	35
Ragaan VI	Arah Bandul Demokrasi	93
Ragaan VII	Model Kehidupan Politik	100
Ragaan VIII	Karakteristik Rezim dalam Kaitannya Dengan Kompetisi dan Partisipasi	104
Ragaan IX	Model Bekerjanya Hukum Menurut Robert B. Seidman	142
Ragaan X	Hubungan Variabel Interaksi Konfigurasi Politik dan Variabel Proses Pembentukan Hukum	144
Ragaan XI	Hubungan Variabel Konfigurasi Politik dan Variabel Proses Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi	175
Ragaan XII	Legislasi Peraturan Daerah Menurut UUP3	181
Ragaan XIII	Legislasi Perda Menurut UU No. 32 Tahun 2004	184
Ragaan XIV	Legislasi Perda Menurut Permendagri No. 16 Tahun 2006	186
Ragaan XV	Legislasi Perda Menurut Peraturan Tata Tertib DPRD di Lokasi Penelitian	189
Ragaan XVI	Pergeseran Makna Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD Tahun 1945 (Sebelum dan Sesudah Amandemen)	373
Ragaan XVII	Jalinan Prinsip Dasar Demokrasi dengan Nilai Dasar Pancasila dalam Konfigurasi Politik Demokrasi Indonesia Masa Depan	456

BAB I

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG MASALAH

Studi sekitar legislasi¹ biasanya didekati secara dikotomis, yakni pada satu sisi ada yang semata-mata mengkajinya dari optik yuridis-normatif² dan pada sisi lainnya tidak kurang yang mendekatinya dari perspektif sosio-politik.³ Dalam hal yang terakhir ini, biasanya berangkat dari asumsi dasar bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut. Hal ini disebabkan, seperti pernyataan M. Solly Lubis, politik itu adalah penentuan kebijakan umum mengenai pengelolaan dan pengendalian masyarakat (*public policy making*).⁴

Secara konseptual, konfigurasi politik yang berlaku dan dianut oleh suatu negara dapat ditelaah secara dikotomis, yaitu: *pertama*, konfigurasi politik demokratis, dan *kedua*, konfigurasi politik otoriter. Jika konfigurasi politik yang dianut suatu negara demokratis, maka dalam proses

¹ 'Legislasi' berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Dalam khasanah ilmu hukum, 'legislasi' mengandung makna dikotomis yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum, dan juga bisa berarti (2) produk hukum. Dalam Disertasi ini, 'legislasi' dimaknai sebagai proses pembentukan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Hal ini selaras dengan argumentasi Al. Andang L. Binawan yang menyatakan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran 'asi', menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti perundang-undangan). Lihat Al. Andang L. Binawan (2005) "Merunut Logika Legislasi". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 10 – Tahun III, Oktober 2005, hal. 9.

² Lihat misalnya Febrian (2004) *Hirarki Aturan Hukum Indonesia*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

³ Lihat misalnya karya Moh. Mahfud MD melalui Disertasinya yang sangat berpengaruh yang telah dipublikasikan ke dalam buku yang terbit pada tahun 1998 dengan judul: *Politik Hukum di Indonesia*, yang diterbitkan oleh Pustaka LP3ES, Jakarta.

⁴ M. Solly Lubis (1989) *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, hal. 64. Dalam bukunya, Rusadi Kantaprawira menyatakan bahwa terdapat kemiripan rumusan "politik" dengan "sistem politik". Perbedaananya terletak pada istilah *persistens pattern* (pola yang langgeng). Hal ini tampak pada pernyataan Robert A. Dahl (1977) *Modern Political Analysis*. Prentice Hall of India, New Delhi, p. 3, bahwa sistem politik adalah "... as any persistent pattern of human relationships that involves, to a significant extent, control, influence, power, or authority"; Sementara David Easton menyatakan bahwa sistem politik mengandung arti sebagai "a set of interactions abstracted from the totality of social behavior, through which values are allocated for a society". Morton R. Davies and Vaughan A. Lewis (1971) *Model of Political System*. Praeger, London, p. 53. Lihat keduanya dalam Rusadi Kantaprawira (1988) *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar*. Sinar Baru, Bandung, hal. 7-8, dan 19.

legislasinya akan demokratis pula sebab konfigurasi tersebut akan memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Sedangkan jika konfigurasi politik yang dianut negara otoriter, maka dalam proses legislasi peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Hal ini dikarenakan energi politik lebih besar daripada energi hukum, sehingga proses legislasi selalu sarat dengan intervensi politik.⁵

Asumsi tersebut untuk sebagian dapat dikatakan benar, sebab proses legislasi berada di lembaga legislatif yang cenderung lebih beraspek politik.⁶ Akan tetapi asumsi tersebut belum lengkap, karena dalam legislasi tidak semata-mata hanya persoalan intervensi dan interaksi politik ke dalam proses tersebut. Nyata dalam teori maupun praktik akan tampak bahwa proses legislasi juga tidak lepas dari hukum (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan)⁷ yang menjadi pedoman dalam proses tersebut.

Faktor hukum seharusnya juga dilihat secara bersama-sama berinteraksi dalam proses legislasi. Sebagai satu contoh bahwa hukum juga menjadi pedoman dalam mempersiapkan sebuah undang-undang (UU), pada masa lalu diterbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagai pengganti Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.

Lebih-lebih dengan terbitnya UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3), maka kehadiran hukum dalam proses legislasi tidak bisa diabaikan. UUP3 yang dilahirkan dalam rangka memenuhi perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

⁵ Mengikuti Moh. Mahfud MD *Op.Cit.* hal. 24-25, 'konfigurasi politik' dikonsepsikan sebagai "susunan atau konstelasi kekuatan politik" yang tidak lain (dipersamakan) dengan "susunan sistem politik".

⁶ Lembaga legislatif ini oleh Satjipto Rahardjo dimasukkan dalam "Lembaga-Lembaga Hukum". Lihat Satjipto Rahardjo (1980) *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Alumni, Bandung, hal. 82-92.

⁷ Yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Pengertian ini diadopsi dari bunyi Pasal 1 angka 2 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, merupakan ketentuan yang mengikat bagi semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan (Menimbang huruf a). Dengan demikian, kehadiran hukum (UUP3) dalam proses legislasi juga merupakan hal yang seharusnya diperhatikan.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa inti legislasi terdiri atas dua golongan besar, yaitu *tahap sosiologis (sosio-politis)* dan *tahap yuridis*. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.⁸

Uraian singkat di atas menunjukkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya.

⁸ Satjipto Rahardjo (2003) *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 135.

Terkait hal ini Steven Vago menyatakan bahwa: “*Lawmaking is a complex and continuous process, and it exists as response to a number of social influences that operate in society. The forces that influence lawmaking cannot always be precisely determined, measured, or evaluated*”. Menurutnya, paling tidak ada tiga hal yang mempengaruhi proses pembentukan hukum, yaitu: *interest groups*, *public opinion*, dan *social science*.⁹ Oleh karenanya, William J. Chambliss dan Robert B. Seidman sampai pada simpulan bahwa “*The legislature is, therefore, not mere neutral forum where pluralistic interest groups can bargain out a compromise solution representing their respective power positions*”.¹⁰

Bagi Ann Siedman et.al., proses pembentukan hukum (*law-making process*) haruslah berpatokan pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process*).¹¹

Dengan memperhatikan hal tersebut, maka legislasi di daerah yang menjadi tema sentral dalam studi ini berangkat dari asumsi bahwa dalam proses pembentukan peraturan daerah (Perda)¹² – Soenobo

⁹ Steven Vago (1997) *Law and Society*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, pp. 166-174.

¹⁰ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman (1971) *Law, Order and Power*. Addison-Wesley Publishing, Inc. Philippines, p. 73.

¹¹ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve (2001) *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Terjemahan oleh Johanes Usfunan et.al. Proyek ELIPS, Jakarta, hal. 26-30.

¹² Mengikuti rumusan Pasal 1 angka 1 UUP3, maka yang dimaksud dengan pembentukan Perda (legislasi Perda) adalah “proses pembuatan Perda yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”. Soehino (1997) *Hukum Tatanegara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*.

Wirjosoegito menyebut Perda sebagai ‘undang-undang daerah’ (dalam arti luas)¹³, yang hampir mirip dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyamakan Perda dengan ‘undang-undang lokal’ atau *locale wet (local legislation)*¹⁴ – akan selalu dipengaruhi oleh interaksi dua hal sekaligus, yaitu oleh politik dan hukum secara bersama-sama. Pembentukan Perda satu sisi berdasarkan pada UUP3 (serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dan pada saat bersamaan dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang sedang berlangsung.

Adanya interaksi politik ke dalam legislasi ini telah diingatkan oleh Gerakan *Critical Legal Studies* (CLS) bahwa dalam proses legislasi nyaris terjadi tolak tarik, *negotiable, subjective and policy dependent as politics* antarsubjek yang terlibat di dalamnya. Proses legislasi untuk menjadikan hukum positif (*in abstracto*) nyatanya selalu merupakan hasil dari proses yang sarat dengan berbagai muatan, nilai, dan kepentingan para aktor, yang di dalamnya – baik pada saat dalam proses pembentukan hingga pemberlakuannya – niscaya mengandung pemihakan-pemihakan.¹⁵

Berangkat dari pemahaman-pemahaman yang demikian, maka interaksi politik dan hukum dalam mempengaruhi proses pembentukan Perda menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut. Idealnya,

Liberty, Yogyakarta, hal. 2 dan 10, menyatakan bahwa pembentukan Perda adalah teknik serta tata cara penyusunan dan penetapan Perda yang mutatis mutandis sama dengan teknik serta tata cara pembentukan undang-undang. Menurut Maria Farida Indrati S., definisi normatif tentang legislasi menurut Pasal 1 angka 1 UUP3 tersebut ada beberapa kejanggalan. Seperti perumusan frasa “teknik penyusunan” sebenarnya telah tercakup dalam rumusan kata “perumusan”, sehingga di sini ada duplikasi perumusan. Ketika melakukan “perumusan” berarti juga telah memedomani “teknik penyusunan”. Demikian pula dengan kata “penyebarluasan”. Jika yang dimaksudkan rumusan kata “penyebarluasan” Perda adalah menyosialisasikan Perda (pasca pengundangan dalam Lembaran Daerah), maka hal ini bukan termasuk legislasi, sebab legislasi berakhir pada saat pengesahan dan penetapan Perda. Lihat Maria Farida Indrati S. (2007) *Ilmu Perundang-Undangan (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hal. 11-12.

¹³ Soenobo Wirjosoegito (2004) *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 36.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie (2006) *Op.Cit.* hal. 24, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan ‘undang-undang lokal’ atau *locale wet (local legislation)* adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah satuan pemerintahan lokal.

¹⁵ Ifdhal kasim (2000) “Mempertimbangkan ‘Critical Legal Studies’ dalam Kajian Hukum di Indonesia”. *Wacana*, Edisi 6, Tahun II, hal. 25. Lihat F.X. Adji Samekto (2003) *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 68. Lihat juga David S. Caudill “Freud and Critical Legal Studies: Contours of a Radical Socio-Legal Psychoanalysis”. In Jerry Leonard (Edt.) (1995) *Legal Studies as Cultural Studies, a reader in (post)modern critical theory*. State University of New York Press, Albany, pp. 21-49.

pembentukan Perda berpegang pada peraturan hukum, sebab pada dasarnya hukum telah merumuskan bagaimana melakukan legislasi yang baik pada satu sisi, dan sekaligus dengan tidak mengabaikan interaksi dan intervensi politik pada sisi yang bersamaan.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat ditegaskan bahwa antara legislasi dengan politik tidak dapat dipisahkan. Legislasi akan selalu dipengaruhi interaksi politik. Begitu kuatnya kaitan antara legislasi dan politik, sejak lama Plato dengan sangat antusias menulis bahwa “Legislasi dan pembentukan tatanan politik merupakan sarana paling sempurna di dunia ini untuk mencapai kebaikan (*Undang-undang 708*)”.¹⁶

Studi hukum dengan objek kajian legislasi semacam ini masuk dalam lingkup Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) – yang merupakan bagian dari Hukum Tata Negara – khususnya masuk dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*).¹⁷ Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) – sebagai disiplin ilmu yang relatif baru – merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) berorientasi pada perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.¹⁸

Dengan posisi bahwa studi tentang legislasi ini pada dasarnya merupakan studi hukum dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), namun demikian ia tidak dapat dipisahkan dari

¹⁶ Carl Joachim Friedrich (1969) *The Philosophy of Law in Historical Perspective*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien (2004) *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*. Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hal. 22.

¹⁷ A. Hamid S. Attamimi (1993) “Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) dan Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) serta pengajarannya di Fakultas Hukum”. Dalam Maria Farida Indrati Soeprapto (1998) *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta, hal. xvii. Lihat juga Jazim Hamidi dan Budiman N.P.D. Sinaga (2005) *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dilengkapi dengan Analisa Kritis*. Tatanusa, Jakarta. Budiman N.P.D. Sinaga (2005) *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. UUI Press, Yogyakarta, hal. 4-5, menyebutkan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan suatu ilmu relatif baru yang berkembang di Eropa Kontinental, terutama di negara-negara berbahasa Jerman pada tahun tujuh puluhan. Sementara itu, di negara-negara *common law* ilmu ini kurang bahkan tidak berkembang. Meski kurang bahkan tidak berkembang, istilah ini di Inggris dinamakan *Science of Legislation*.

¹⁸ *Ibid.* hal. 2.

studi politik dan sosiologi. Mengkaji legislasi dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), niscaya harus menerima suatu kenyataan bahwa legislasi, meski berpedoman pada hukum, pada dasarnya merupakan pencerminan dari proses yang terjadi dalam kehidupan sosio-politik (*socio-political life*).¹⁹

Fakta legislasi demikian itu dikarenakan organ yang berkewenangan untuk membentuk hukum itu merupakan lembaga politik. Oleh karenanya, studi ini selanjutnya cenderung untuk memilih asumsi bahwa setiap legislasi selalu dipengaruhi oleh interaksi politik tertentu yang tengah berlangsung di negara yang bersangkutan. Berdasar asumsi ini dapat diketengahkan bahwa suatu negara yang konfigurasi politiknya demokratis, akan demokratis pula dalam proses legislasinya.

Konfigurasi politik demokratis adalah suatu susunan kekuatan/kekuasaan politik yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan negara. Oleh karenanya, dalam proses legislasinya akan memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau pun individu-individu dalam masyarakat.²⁰ Dalam konfigurasi politik yang demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proposional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan.²¹ Perumusan kebijakan yang demokratis niscaya akan melahirkan hukum dengan “tipe responsif” yang mempunyai komitmen pada “hukum yang berperspektif konsumen”.²²

¹⁹ Dalam kerangka ini maka tidak berlebihan jika Tom Campbell dan Adrienne Stone menyatakan bahwa studi hukum itu merupakan cabang dari studi politik. Perkembangan dalam kehidupan politik (*political life*) dan filsafat politik berpengaruh terhadap praktik hukum dan studi teoritisnya. “*Currently this relationship is evident in the impact of recent developments in the practice and theory democracy that are redolent with implications for law and legal theory*”. Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.) (2003) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington, p. xi.

²⁰ Moh. Mahfud MD (1998) *Loc.Cit.*

²¹ Moh. Mahfud MD (1999) *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media, Yogyakarta, hal. 8.

²² Philippe Nonet & Philip Selznick (1978) *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper and Row, New York; Edmond Cahn (1990) “Hukum dalam Perspektif Konsumen”. Dalam

UU No. 32 Tahun 2004 telah menggariskan bahwa pembentukan Perda adalah dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah²³ provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan (Pasal 136 ayat (2) dibuat untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia” (Pasal 1 angka 6). Dengan prinsip “berdasarkan aspirasi masyarakat” tersebut, maka UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan jalan bagi interaksi politik demokratis dalam legislasi Perda. Dalam Penjelasan UU tersebut juga ditegaskan bahwa “... penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”.

Pembentukan Perda yang berdasarkan “kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat” tersebut paralel dengan pendapat Eugen Ehrlich, sebagai salah satu pemikir hukum dalam perspektif sosiologis,²⁴ yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Lebih lanjut Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Menurut pemikiran Ehrlich, mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus mempunyai hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan.²⁵

A.A.G. Peters dan S. Koesriani. *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku III*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 152-153.

²³ Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

²⁴ Satjipto Rahardjo (1984) *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung, hal. 20.

²⁵ Berbeda dengan kebanyakan sarjana lain, Darji Darmodiharjo dan Shidarta mengelompokkan aliran pemikiran sosiologi hukum Ehrlich ini kedalam aliran *Sociological Jurisprudence*. Lihat Darji Darmodiharjo dan Shidarta (1995) *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 110-112. Soerjono Soekanto (1985) *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*. Rajawali, Jakarta, hal. 19-21; Edgar Bodenheimer (1978) “Seventy Five Years of Evolution in Legal Philosophy”. 23 *American Journal of Jurisprudence*. pp. 190-191; Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi (2001) *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 67; Lili Rasjidi (1993) *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?* Remaja Rosdakarya, Bandung, hal.49-50. Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra (1993) *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rosdakarya, Bandung,

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu, maka pembentukan Perda yang ideal haruslah selalu berorientasi kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Idealitas orientasi yang demikian ini hanya dapat diwujudkan manakala masyarakat luas dilibatkan secara substantif dalam legislasi Perda. Ini berarti, sistem politik demokratis merupakan prasyarat yang niscaya (*conditio sine qua non*) dalam mewujudkan legislasi Perda yang ideal tersebut.

Jika ditelaah, rumusan pasal terkait keterlibatan/partisipasi masyarakat dalam penyampaian aspirasi dan kepentingan dalam pembentukan Perda sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 UUP3 maupun Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bukan merupakan ketentuan yang imperatif. Partisipasi menurut kedua UU tersebut merupakan “hak” masyarakat. Bagi Saldi Isra, ketentuan tersebut bersifat relatif, sebab masih tergantung kepada aturan yang dibuat oleh negara dalam kerangka menjamin pelaksanaan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda.²⁶

Tidak hanya berdasarkan hal-hal tersebut di atas, UU No. 32 Tahun 2004 dan UUP3 telah menentukan bahwa agar dari suatu proses legislasi dapat dilahirkan Perda yang ideal, maka pembentukan Perda harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik. Salah satunya adalah asas “keterbukaan” – yang merupakan salah satu sendi dasar dari sistem politik demokratis – yang menurut penjelasan Pasal 5 huruf g UUP3 disebutkan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa pembentukan Perda itu sebenarnya bukan perkara yang mudah. Pembentukan Perda sangat kompleks mengingat di dalamnya orang harus bisa menangkap nilai yang hidup dalam masyarakat, berdasar pada kepentingan dan kebutuhan serta aspirasi

hal. 82-85; Bernard L. Tanya, Yoan B. Simanjuntak dan Markus Y. Hage (2006) *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. KITA, Surabaya, hal. 117-118.

²⁶ Saldi Isra (2004) “Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR”. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 71-72.

masyarakat, didasarkan pada asas-asas pembentukan Perda yang baik, dan penjabaran lebih lanjut asas-asas hukum dalam materi muatan Perda. Proses pembentukan Perda menjadi semakin kompleks manakala harus mempertimbangkan kepentingan politik dari para aktor yang berkewenangan.

Sejak otonomi daerah yang luas diimplementasikan, eksistensi Perda sebagai salah satu sarana legal atas kebijakan daerah merupakan salah satu isu sentral dan menjadi kontroversi yang hingga kini belum berakhir. Telah berkali-kali Pemerintah Pusat mempublikasikan adanya Perda yang dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, konteks sosial setempat, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan, kepentingan umum,²⁷ serta yang menurut banyak kalangan dinilai tidak aspiratif baik dari dimensi publik maupun dunia usaha, sehingga direkomendasikan untuk dibatalkan dan/atau direvisi. Perda demikian ini kemudian populer dengan sebutan “Perda bermasalah” atau “Perda tidak aspiratif”.

Dalam catatan Pemerintah Pusat, sejak otonomi daerah diimplementasikan²⁸ tahun 1999 hingga 2 Maret 2006, Depdagri (Departemen Dalam Negeri) telah menerima 5.054 Perda²⁹ tentang pajak

²⁷ Secara normatif yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif (Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

²⁸ Esensi otonomi daerah adalah demokratisasi atau bertaut erat dengan ekspresi nilai-nilai demokrasi. Lihat Abdur Rozaki et.al. (2004) *Memperkuat Kapasitas Desa dalam Membangun Otonomi, Naskah Akademik dan Legal Drafting*. IRE Press, Yogyakarta, hal. 3; dan Suryo Adi Pramono (2005) Eksperimentasi Model Perencanaan Pembangunan Partisipatif dalam Konteks Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Studi Kasus Peran IPGI di Surakarta. Dalam Jamil Gunawan et.al. (Edt.) *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hal. 282. Nur Achmad Affandi (2004) “Isu-Isu Strategis Penataan Otonomi”. Dalam Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian. *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi dan Saran*. UII Press, Yogyakarta, hal. 189-197. Tim Laperera (2001) *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis atas Kebijakan Otonomi Daerah*. Laperera Pustaka Utama, Yogyakarta, hal. 117-118. Demikian pula M. Ryass Rasyid, sebagai tokoh terpenting dibalik lahirnya UU Pemerintahan Daerah, juga menegaskan bahwa salah satu sendi utama diterbitkannya UU Otonomi tersebut adalah untuk membantu menciptakan tercapainya prinsip pemerintahan yang demokratis dengan menjamin partisipasi, kesetaraan dan keadilan yang lebih besar. Dikutip M. Mas’ud Said (2005) *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*. UMM Press, Malang, hal. 76 dari M. Ryass Rasyid (2002) “The Policy of Decentralization in Indonesia”. *Makalah* disampaikan dalam USINDO Open Forum bertema “Decentralization Revisited: Indonesia’s Experiment in Regional Autonomy”. 10 Juli 2002 di AS.

²⁹ Seharusnya Perda yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dan dikirim ke Depdagri lebih besar dari 5.054 Perda. Menurut catatan BAPEKKI (Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan, dan Kerjasama Internasional) Perda pajak dan retribusi yang diterbitkan oleh 30 pemerintah provinsi dan 370

daerah, retribusi daerah dan sumbangan pihak ketiga. Sebanyak 3.966 Perda lolos seleksi, 158 Perda harus direvisi dan 930 Perda layak dibatalkan. Dari Perda yang layak dibatalkan tersebut, Depdagri telah membatalkan 506 Perda, 24 Perda dibatalkan daerah yang bersangkutan, dan 7 Perda lainnya sedang menunggu sikap daerah.³⁰

Sebagian Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur merupakan daerah yang Perdanya relatif paling banyak dibatalkan³¹ Pemerintah Pusat yakni mencapai 43 Perda di banding Provinsi lain.

Semua Perda yang dibatalkan tersebut substansinya tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Provinsi peringkat kedua hingga keenam berikutnya yang Perdanya dibatalkan adalah Sumatera Utara sebanyak 42 Perda, Jawa Barat 38 Perda, Lampung 31 Perda, Sulawesi Selatan 27 Perda, dan Jawa Tengah 27 Perda.³²

Secara berturut-turut publikasi tentang Perda bermasalah tersebut tampak pada beberapa laporan dan berita yang dilansir koran. Bulan Agustus 2003, *Kompas* menurunkan berita berjudul: “Depdagri Menilai 7.000 Perda tidak layak”.³³ Hingga medio April 2005 ada 448 Perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan dan direvisi.³⁴ Kemudian pada bulan Maret 2006 bertambah lagi, sehingga Perda yang dibatalkan mencapai 930 Perda.³⁵ Di sini terlihat bahwa periode munculnya Perda bermasalah ternyata juga terjadi sesudah diundangkannya UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang di dalamnya memuat ketentuan legislasi Perda yang baik dan demokratis.

Robert Endi Jaweng mengkatagorikan ribuan Perda yang dibuat selama otonomi daerah tersebut ke dalam empat rumpun, yaitu: (1) organisasi pemerintahan; (2) administrasi sipil; (3) aktivitas usaha;

kabupaten/kota seharusnya mencapai 13.520 Perda. Perhitungan itu didasarkan pada asumsi bahwa setiap provinsi menerbitkan 14 Perda tentang perpajakan dan 15 Perda tentang retribusi. Kabupaten/kota menerbitkan 7 Perda perpajakan dan 28 Perda Retribusi. (Lihat: Dedi Muhtadi (2006) *Ketika Semangat Desentralisasi Tidak Kompak*. Dalam <http://www.kompas.com/kompas-etak/0604/01/Fokus/2546275.htm>. Dengan demikian bisa diperkirakan jumlah yang dibatalkan atau direvisi bisa lebih dari jumlah tersebut.

³⁰ <http://www.antara.co.id/print/index.php?id=30906>.

³¹ *Suara Merdeka*. 23 Januari 2006.

³² <http://www.bangda.depdagri.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=119>.

³³ *Kompas* 14 Agustus 2003

³⁴ *Kompas*. 6 Mei 2005.

³⁵ *Kompas*. 29 Maret 2006.

dan (4) kehidupan sosial. Kecuali rumpun yang pertama, ketiga rumpun Perda terakhir hampir selalu menimbulkan kritikan, karena tidak mencerminkan aspirasi masyarakat maupun dunia usaha. Hasil penelitian Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) lima tahun terakhir menunjukkan, pelaku usaha merasa kurang dilibatkan dalam pembahasan raperda, atau keterlibatannya amat minim, baik secara kelembagaan maupun secara prosedural. Jika pun dilibatkan, itu hanya saat Perda sudah disahkan/diseminasi, bukan dalam tahap penyusunannya.³⁶

Sebelumnya, temuan penelitian Pusat Penelitian Otonomi Daerah Universitas Brawijaya tahun 2003 menyimpulkan bahwa hampir seluruh daerah pascaotonomi daerah membentuk Perda yang bersifat elitis, yakni hanya dibuat oleh segelintir eksekutif dan legislatif tanpa melakukan pelibatan publik. Ciri utamanya adalah: (1) tidak adanya transkrip akademik yang berisi alasan sosiologis, politis, dan yuridis mengenai pentingnya Perda dibuat; (2) tidak terdapat komplain publik terhadap proses pembentukan Perda; dan (3) aspirasi bisa saja disampaikan, namun tidak ada jaminan yang bisa mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan.³⁷

Rikardo Simamarta mengkritik bahwa pembentukan hukum di daerah acapkali hanya dipahami sebagai perkara teknis belaka tanpa memperdulikan proses sosial dan politiknya. Akibat dari hal yang demikian itu, maka substansinya menjadi carut marut. Dan yang memprihatinkan substansi Perda lebih banyak hasil contekan dari daerah lain dibanding dengan hasil kreativitas intelektual dari aktor-aktor yang berkewenangan.³⁸ Evaluasi akhir tahun 2005 yang dilakukan oleh Konsorsium Pengawas Kinerja DPRD juga menyimpulkan betapa lemahnya kinerja legislasi DPRD Kota Surabaya.³⁹ Jika di Kota Surabaya – yang berkedudukan sebagai ibukota Provinsi Jawa Timur – seperti itu, maka yang demikian mungkin saja terjadi di daerah lain.

³⁶ Robert Endi Jaweng (2006) Ihwal Perda Bermasalah. *Kompas*. 24 Maret 2006, hal. 6.

³⁷ *Kompas Jawa Timur*. 13 Maret 2006.

³⁸ Rikardo Simamarta (2003) *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*. YBH Bantaya (Palu), Yayasan Kemala (Jakarta), HuMA (Jakarta), hal. 35-36.

³⁹ *Kompas Jawa Timur*. 30 Desember 2005.

Produk legislasi daerah yang kemudian menghadirkan Perda bermasalah atau perda tidak aspiratif tersebut ketika diimplementasikan bisa jadi akan menimbulkan dampak negatif bagi kepentingan umum, seperti menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Tidak itu saja, Koalisi Anti-Perda Diskriminatif melaporkan ada sekitar 40 Perda yang ditengarai diskriminatif terhadap kelompok masyarakat tertentu dan melanggar hak asasi manusia (HAM).⁴⁰

Di Kota Tangerang misalnya, melalui penerapan Perda No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran oleh Pemerintah Kota Tangerang telah menimbulkan korban salah tangkap terhadap beberapa perempuan yang dituduh sebagai pelacur. Salah satunya adalah Lilis Lindawati, istri seorang guru SD Negeri setempat, ditangkap petugas Tramtib Kota Tangerang ketika sedang menunggu kendaraan untuk pulang ke rumahnya, setelah bekerja di rumah adiknya di Perumnas Tangerang. Tanpa melalui proses pembuktian bahwa Lilis pelacur, dalam sidang terbuka untuk umum ia dihukum membayar denda Rp. 300.000,- atau bisa diganti dengan kurungan selama empat hari.⁴¹

Pembentukan Perda yang elitis yang berdampak pada produk hukum daerah yang tidak aspiratif tersebut sungguh mengherankan, mengingat hukum yang mendasari legislasi telah merumuskan ketentuan yang mendukung demokratisasi dalam proses tersebut pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan sistem politik dan ketatanegaraan di Indonesia di era otonomi daerah yang seluas-luasnya telah dianggap cukup demokratis pula jika dibanding dengan era Orde Baru yang sentralistik dan

⁴⁰ <http://www.jpip.or.id/articles/view/12>, “Sisi Lai Perda-Perda Bermasalah, Perspektif Pemodal Lebih Dominan”.

⁴¹ *Kompas*. 4 Maret 2006. Dengan putusan Mahkamah Agung (MA) tanggal 1 Maret 2007 yang menolak permohonan *judicial review* yang diajukan oleh beberapa elemen masyarakat, maka Perda No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran oleh Pemerintah Kota Tangerang tetap berlaku (*Kompas*. 17 April 2007).

totaliter.⁴² Muncul pertanyaan, bagaimana mungkin sistem politik di Indonesia yang telah dianggap demokratis, namun ternyata dalam legislasi Perda tidak mencerminkan demokrasi?

Beberapa hasil riset menyimpulkan bahwa proses demokrasi di Indonesia mengalami tanda-tanda kembalinya rezim yang anti demokrasi. Terjadinya penyurutan dalam praktik demokrasi tersebut akibat ulah dari para elite pemegang kekuasaan di daerah. Riset Demos (Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi) awal tahun 2005 mendeteksi berkembangnya demokrasi oligarkis, yakni suatu demokrasi dimana semua keputusan diambil oleh sekelompok elite yang sama sekali terpisah dan tidak mewakili aspirasi arus bawah.⁴³

Hasil penelitian Pusat Penelitian Politik LIPI juga menyimpulkan bahwa interaksi pejabat di daerah dengan masyarakat yang dipilih secara demokratis lenyap begitu pemilihan umum (Pemilu) usai.⁴⁴

Jika hal itu benar, maka bisa berakibat pada tidak demokratisnya proses legislasi Perda. Praktik legislasi di daerah yang elitis tersebut bisa dimaknai bahwa kedaulatan rakyat telah dikurangi oleh kedaulatan politik. Hal ini jelas mencederai dan mendistorsi makna dari demokrasi sebagai *government by the people*.⁴⁵ Menurut Indria Samego hal ini dikarenakan “Selama ini rakyat dianggap pasif dan bodoh sehingga harus melimpahkan hak politiknya kepada para elite. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan diabaikan nasibnya”.⁴⁶

Beranjak dari semua uraian tersebut di atas maka tidak berlebihan jika muncul suatu pemahaman bahwa Perda tidak aspiratif barang tentu tidak muncul secara tiba-tiba. Kemunculannya tidak bisa dilepaskan dari latar belakang yang mendahuluinya, yakni pada saat Perda dibentuk melalui proses

⁴² Mengenai sentralisme dan otoritarianisme Orde Baru tersebut telah banyak yang mengkaji dan mengupasnya, yang satu di antaranya adalah buku Tim Lopera *Op. Cit.* hal. 29-34. Sedangkan kronologi jatuhnya kekuasaan Orde Baru dapat dibaca di antaranya Mengenai kronologi jatuhnya penguasa Orde Baru dapat dibaca di antaranya dalam buku Diro Aritonang (1999) *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto, Rekaman Perjuangan Mahasiswa Indonesia 1998*. Pustaka Hidayah, Bandung.

⁴³ *Tempo*. 24 April 2005. Oligarki berarti kekuasaan negara/pemerintahan untuk memerintah hanya dipegang oleh beberapa orang/sedikit orang akan tetapi sifat mereka jelek. Lihat Ramdlon Naning (1983) *Gatra Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta, hal. 51; Soehino (1996) *Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta, hal. 27.

⁴⁴ *Kompas*. 12 Mei 2005.

⁴⁵ Ronald Dworkin (2003) “The Moral Reading”. Dalam Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.) *Op.cit.* p. 15.

⁴⁶ *Kompas*. 19 Desember 2003, hal. 11.

legislasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di masing-masing daerah. Dengan demikian, legislasi di daerah harusnya mendapatkan perhatian tersendiri, mengingat legislasi merupakan proses paling awal dari sekalian proses pengaturan masyarakat setempat melalui hukum.

Paparan di atas menunjukkan bahwa Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang paling banyak diterbitkan di Indonesia memiliki banyak dimensi. Tidak hanya berdimensi hukum, tetapi juga berdimensi perekonomian, berdimensi sosial dan berdimensi politik. Munculnya Perda bermasalah pada dasarnya juga bisa ditelaah dari empat dimensi tersebut.

Perda bermasalah muncul karena *law makers* tidak mampu menangkap aspirasi dunia usaha dan tidak mencerminkan aspirasi masyarakat setempat – tegasnya tidak demokratis –, bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, dan sarat dengan pertimbangan kepentingan politik yang bisa jadi tidak selaras dengan aspirasi maupun kepentingan publik. Oleh karenanya menjadi sangat urgen untuk dilakukan studi lebih lanjut lewat suatu penelitian untuk melihat interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ditinjau dari perspektif demokrasi pascadiundangkan UUP3 maupun UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan sekalian yang terpapar di atas, maka telah memadai kiranya untuk menjelaskan tentang latar belakang pemikiran peneliti serta ke arah mana studi ini akan dilakukan dalam menggarap tema yang sekaligus merupakan judul studi, yakni: "**Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur**".

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian seperti yang terpapar dalam Latar Belakang di atas, maka penelitian ini berangkat dari 2 (dua) pertanyaan dasar yang sekaligus merupakan permasalahan pokok studi, yaitu:

1. bagaimanakah interaksi politik berlangsung dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi?;
2. bagaimanakah konsep ideal proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) dalam perspektif demokrasi ke depan?

C. TUJUAN PENELITIAN

Permasalahan yang terumus dalam Perumusan Permasalahan tersebut di atas telah tampak dan mencerminkan fokus penelitian ini. *Pertanyaan pertama* terarah dalam upaya untuk memahami tentang proses empirik legislasi Perda yang dilakukan oleh legislatif daerah (sebagai lembaga yang salah satunya memiliki fungsi legislasi) dengan eksekutif daerah (kepala daerah beserta perangkat daerahnya) di lokasi penelitian (di Jawa Timur). Proses pembentukan Perda tersebut dideskripsikan yang kemudian dianalisis dengan menggunakan perspektif demokrasi.

Jika pertanyaan pertama telah berhasil dijawab dengan cara mendeskripsikan dan menganalisis proses pembentukan Perda, maka *pertanyaan kedua* lebih terarah pada upaya untuk menemukan konsep ideal legislasi Perda di lokasi penelitian dalam perspektif demokrasi ke depan, yang pada gilirannya dapat dibawa dan diaplikasikan untuk memperbaiki legislasi di tingkat yang lebih luas (nasional). Kedua pertanyaan dasar tersebut di atas secara lebih konkret dan terinci akan menjadi tujuan penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- 1. untuk mendeskripsikan proses pembentukan Peraturan Daerah sekaligus untuk menganalisis terjadinya interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi;**
- 2. untuk menemukan konsep ideal legislasi Peraturan Daerah dalam perspektif demokrasi.**

D. MANFAAT PENELITIAN

Manakala tujuan penelitian tersebut dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran, baik secara teoretikal maupun praktikal, dalam proses legislasi di Indonesia, khususnya dalam proses pembentukan Perda yang demokratis.

Dari sisi manfaat teoretikal, diharapkan temuan penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum (Ilmu Hukum Tata Negara) pada umumnya, khususnya bagi pengembangan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan yang di Indonesia saat ini merupakan disiplin ilmu yang relatif baru dan perlu mendapat “suntikan” bahan untuk pengayaan dan pengembangan lebih lanjut. Penelitian ini akan memberikan sumbangan pemikiran yang menunjukkan bahwa proses legislasi di ranah empirik (lokal-kedaerahan) sangatlah kompleks. Studi ini akan menegaskan bahwa di negara demokrasi, hukum yang menjadi pedoman dalam proses legislasi pun telah memberi jalan demokrasi, belum tentu proses

legislasinya akan dilakukan secara demokratis. Dan yang menjadi sangat urgen dari sekalian sumbangsih studi ini ialah ia akan mengajukan konsep yang ideal tentang legislasi Perda menurut perspektif demokrasi.

Sedangkan manfaat secara praktikal, temuan dari penelitian ini dapat menjadi masukan dan referensi untuk melakukan evaluasi bagi penyempurnaan UUP3 maupun UU Otonomi Daerah (UU No. 32 Tahun 2004), khususnya dalam hal pembentukan Perda yang demokratis sehingga dapat menghasilkan Perda yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Di samping itu, temuan penelitian ini diharapkan berguna sebagai masukan bagi para pihak yang menjalankan fungsi legislasi di daerah menyangkut pemahaman tentang pembentukan Perda yang demokratis.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Agar suatu studi tetap terarah/fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman dalam menjelajahi seluruh rangkaian kegiatan studi. Dengan demikian, studi yang memfokuskan pada masalah legislasi di daerah dalam kaitannya dengan hukum dan konfigurasi politik demokratis ini memerlukan kerangka pemikiran yang digunakan sebagai pedoman untuk menjelajahi dan membahas tema tersebut.

Untuk dapat mengonstruksi kerangka pemikiran demikian, maka terlebih dahulu perlu ditentukan ruang lingkup kajian masalah interaksi politik demokratis dan hukum dalam proses pembentukan Perda. Berdasarkan atas

lingkup kajian itu, selanjutnya akan dilakukan pembatasan-pembatasan tertentu sehingga studi ini tidak terlalu luas, yang pada saat bersamaan secara realistis dapat dijangkau oleh peneliti.

Guna merumuskan ruang lingkup dan kerangka pemikiran secara tepat, patut kiranya jika diawali dengan mengetengahkan dan menjelajahi beberapa teori yang sudah ada. Hal ini dimaksudkan agar rumusan ruang lingkup dan kerangka pemikiran yang diketengahkan memiliki sandaran teoretikalnya sehingga kerangka pemikiran tersebut dapat dipertanggungjawabkan sisi ilmiahnya.

Suatu hal yang tidak dapat disangkal bahwa masalah yang menyangkut hukum berkait erat dengan berbagai aspek kemasyarakatan. Hukum bukanlah entitas yang *insulated/alienated* yang terlepas dari dunia sekelilingnya. Dengan perspektif yang demikian ini, maka sudah merupakan suatu kebutuhan bahwa untuk mengkaji hukum agar memperoleh pemahaman yang relatif baik perlu meminjam dan menggunakan pendekatan yang lazim berlaku dalam ilmu-ilmu sosial baik itu sosiologi⁴⁷ maupun ilmu politik. Termasuk juga masalah proses pembentukan Perda yang menjadi tema sentral dalam kajian ini tidak dapat dilepaskan dari aspek kemasyarakatan. Oleh karenanya, beberapa teori sosiologi maupun teori politik yang ada kaitannya dengan proses pembentukan hukum akan dikemukakan di awal pembicaraan ini.

⁴⁷ Ronny Hanitiyo Soemitro (1985) *Studi Hukum dan Masyarakat*. Alumni, Bandung, hal. 22; Jonathan H. Turner (1982) *The Structure of Sociological Theory*. The Dorsey Press, Homewood, Illinois, pp. 45-49.

Suatu teori yang memadai dalam hal ini adalah *teori struktural-fungsional* yang dikemukakan oleh Talcott Parsons. Menurut teori struktural-fungsional, masyarakat harus dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Meski diakui bahwa integrasi sosial tidak akan pernah dapat dicapai secara sempurna, namun secara prinsip sistem sosial selalu cenderung untuk bergerak ke arah keseimbangan yang bersifat dinamis.⁴⁸

Teori struktural-fungsional memiliki anggapan bahwa pada dasarnya masyarakat terintegrasi atas dasar kata sepakat para anggotanya mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu, yaitu suatu *general agreement* yang mampu mengatasi perbedaan pendapat dan perbedaan kepentingan di antara mereka. Parsons menganggap bahwa masyarakat merupakan suatu sistem yang terdiri dari bagian-bagian (sub-sub) yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Masyarakat sebagai suatu sistem secara fungsional terintegrasi dalam bentuk *equilibrium*. Meski integrasi sosial tidak akan pernah dapat dicapai secara sempurna, namun secara prinsip sistem sosial selalu cenderung untuk bergerak kepada harmoni yang bersifat dinamis.⁴⁹ Konfigurasi sub-subsistem menurut Parsons tersebut tergambar dalam Ragaan I berikut

RAGAAN I

⁴⁸ Satjipto Rahardjo (1983) *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman Di Indonesia*. Alumni, Bandung, hal. 25-26. Lihat juga Pierre L. Van de Berghe (1967) "Dialectic and Functionalism: Toward a Synthesis." In N. Demerath and R.A. Peterson (eds.), *System Change and Conflict: A Reader on Contemporary Sociological Theory and the Debate Over Functionalism*. Free Press, New York, pp. 294-295, sebagaimana dikutip Steven Vago. *Op.Cit.* pp. 53-54.

⁴⁹ Ronny Hanitiyo Soemitro (1985) *Op.cit.* hal. 21-22.

SUB-SUB SISTEM DENGAN FUNGSI PRIMERNYA⁵⁰

Sub-Sub Sistem	Fungsi-Fungsi Primernya	Arus-Arus Informasi dan Energi
Budaya Sosial Politik Ekonomi	Mempertahankan pola Integrasi Mengejar tujuan Adaptasi	<p style="text-align: center;">Tingkat Informasi Tinggi (Kontrol)</p> <p>Hirarki faktor-faktor yang mengkondisikan Hirarki faktor yang mengontrol</p> <p style="text-align: center;">Tingkat Energi Tinggi</p>

Ragaan tentang Sub-sub Sistem dengan Fungsi Primernya tersebut oleh Satjipto Rahardjo disebut dengan “Hubungan Sibernetika”, yang maksudnya adalah subsistem-subsistem tersebut terhubung ke dalam arus hubungan yang disebut sebagai “hubungan sibernetika”. Pada Ragaan I di atas ditunjukkan adanya dua arah panah yang berbeda, yang penjelasannya adalah sebagai berikut:

“Arah yang satu menunjukkan tingkat-tingkat ketinggian energi, dimulai dari yang paling tinggi ke yang paling rendah. Panah yang kedua menunjukkan mengalirnya arus informasi dari tingkat yang lebih tinggi ke yang lebih rendah. Adapun yang dimaksud dengan pengontrolan secara sibernetika adalah, bahwa sistem-sistem yang memiliki informasi tinggi tetapi energi rendah mengatur sistem-sistem yang memiliki informasi lebih rendah tetapi energi lebih tinggi”.⁵¹

Secara alamiah, suatu sistem sosial terbentuk dari interaksi yang dilakukan oleh individu-individu yang ada dalam masyarakat. Berdasarkan pemahaman yang demikian ini, maka masyarakat merupakan suatu sistem sosial dengan

⁵⁰ Satjipto Rahardjo (1991) *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 135

⁵¹ Satjipto Rahardjo (1983) *Op.Cit.* hal. 28-29.

tingkat independensi tertentu dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhannya. Memang tingkat independensi yang absolut sebetulnya tidak pernah ada, sebab hal itu bertentangan dengan posisinya sebagai subsistem yang harus berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya. Jadi, yang dimaksud dengan independensi dalam hal ini adalah adanya stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan lingkungannya serta kemampuan untuk mengontrol pertukaran itu demi kelancaran jalannya usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat itu sendiri.⁵²

Dalam hubungan dengan proses interaksi seperti dikemukakan di atas, yang perlu mendapat catatan adalah adanya fenomena saling merasuki di antara subsistem-subsistem itu satu sama lain. Dengan menerima kehadiran fenomena demikian itu, maka Parsons melihat sistem sosial sebagai suatu sistem yang terbuka, yaitu selalu mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.⁵³

Terkait dengan tema penelitian, maka masuknya subsistem politik ke dalam pembicaraan ini dikarenakan fungsi primer politik adalah untuk mengejar tujuan. Setiap masyarakat selalu merupakan suatu kesatuan politik. Hal ini mengandung makna bahwa masyarakat itu selalu berusaha untuk mencapai berbagai tujuan yang dianggap baik. Dalam kerangka mencapai tujuan itulah masyarakat akan bergerak sebagai suatu kesatuan. Semakin baik sifat kesatuan untuk berusaha mencapai tujuan, maka semakin tinggi jadinya sifat masyarakat

⁵² *Ibid.* hal. 29-30.

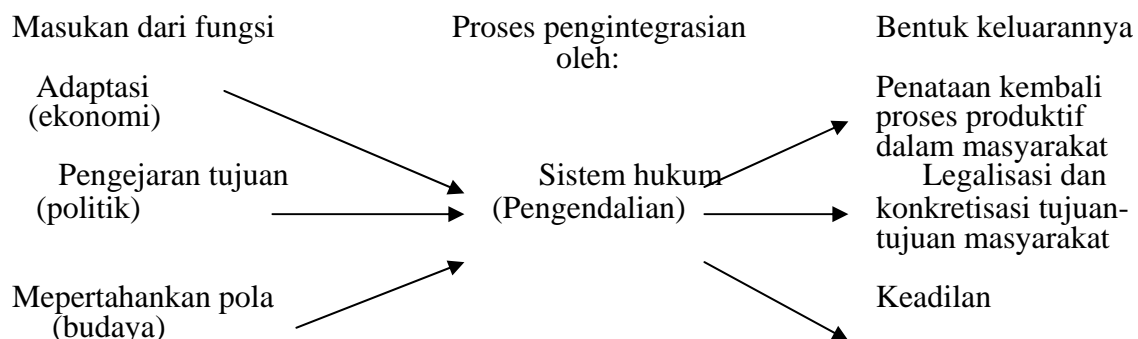
⁵³ *Ibid.* Bandingkan dengan uraian James K. Feibleman (1985) *Justice, Law and Culture*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, pp. 97-98.

itu sebagai masyarakat politik. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh masyarakat politik tersebut dapat digolongkan sebagai tindakan politik, yakni suatu tindakan masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Untuk dapat meraih tujuan-tujuan tersebut, mereka berusaha untuk menggalang dan mengorganisasi partisipasi anggota-anggotanya.⁵⁴

Bertolak dari kerangka Parsons tersebut Harry C. Bredemeier menggambarkan bagaimana terjadinya proses pertukaran (*interchange*) antara subsistem-subsistem tersebut sebagaimana dalam Ragaan II berikut ini.

RAGAN II

POLA PROSES PERTUKARAN DARI BREDEMEIER⁵⁵



Terkait dengan tema kajian, maka yang perlu dikemukakan dari Ragaan II tersebut adalah dalam hal pencapaian tujuan yang dilakukan oleh subsistem politik. Subsistem sosial memberikan penyelesaian terhadap sengketa-sengketa yang timbul mengenai sahnya suatu tujuan atau perumusan dari tujuan tersebut. Melalui perundang-undangan, maka tujuan-tujuan tersebut ditetapkan menjadi

⁵⁴ Satjipto Rahardjo (1991) *Loc.Cit.*

⁵⁵ *Ibid.* hal. 138

hukum. Manakala hukum itu digugat keabsahannya, maka pengadilan memberikan keputusannya yang bisa berupa pengesahan ataupun pembatalan terhadap hukum tersebut.⁵⁶ Di Indonesia, lembaga yang menguji tentang sah atau tidak sebuah produk hukum di bawah UU dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi untuk UU terhadap UUD Tahun 1945.

Dengan mengadaptasi teori Parsons yang berdasarkan pada pendekatan sistemik dan juga dengan bertolak dari pandangan Bredemeier tersebut, selanjutnya Satjipto Rahardjo mencoba untuk memperjelas tentang posisi hukum dalam masyarakat, atau lebih tepatnya lagi: bagaimana hukum itu berhubungan dengan bidang-bidang kehidupan lain dalam masyarakat. Dalam hal ini, hukum bekerja sebagai mekanisme pengintegrasi akan memperoleh masukan dari tiga sub yang lain, dan sebagai gantinya hukum memberikan keluaran pula kepada sub-sub lainnya sebagaimana tergambar pada Ragaan III di bawah ini.

RAGAAN III

PROSES, *INPUT-OUTPUT* DARI HUKUM

BERDASARKAN TEORI *LAW AS AN INTEGRATIVE MECHANIS*⁵⁷

No.	Proses	Input ke hukum	Output dari hukum
1	Adaptasi	Ilmu Pengetahuan Teknologi Ekonomi	Organisasi Struktur
2	Penetapan Tujuan	Keputusan Politik	Legitimasi Interpretasi
3	Mempertahankan Pola masyarakat	Konflik Penghargaan terhadap lembaga Pengadilan	Penyelesaian Perkara Keadilan

⁵⁶ *Ibid.* hal. 135.

⁵⁷ Satjipto Rahardjo (1977) *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Alumni, Bandung, hal. 146.

Dalam proses hubungan masukan keluaran tersebut, hukum memiliki fungsi integrasi yang mampu mengintegrasikan kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat. Dalam proses hubungan yang saling merasuki tersebut, khususnya dari bidang politik terhadap hukum, dalam hal ini proses politik menggarap masalah penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat dan negara serta bagaimana mengorganisasi dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya.⁵⁸ Proses politik untuk menggarap dan merumuskan tujuan kebijakan tersebut dilakukan oleh lembaga legislatif yang terletak di pusat kekuasaan politik.⁵⁹

Agar tujuan-tujuan yang telah disepakati tersebut tidak sekedar memiliki legitimasi sosio-politik namun juga berkerangka legalitas yuridis, maka tujuan dan kesepakatan tersebut perlu dituangkan dalam suatu bingkai formal yang lugas dan berkepastian. Salah satu bingkai formal tempat penuangan tujuan dan kesepakatan dari proses politik tersebut adalah apa yang disebut dengan hukum perundang-undangan. Berdasarkan alur dan kerangka pemikiran ini, maka tidak berlebihan manakala muncul asumsi bahwa hukum itu tidak lain adalah produk dari proses politik.⁶⁰

Ann Seidman et.al. menegaskan bahwa suatu hukum (undang-undang) tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik.⁶¹ Afan Gaffar juga mengatakan adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial,

⁵⁸ Satjipto Rahardjo (1991) *Ilmu ... Op.Cit.* hal. 32.

⁵⁹ Ronny Hanitiyo Soemitro (1985) *Op.Cit.* hal 75.

⁶⁰ Moh. Mahfud MD (1998) *Op.Cit.* hal. 14.

⁶¹ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve. *Op.Cit.* p. 42.

budaya dan lain-lainnya.⁶² Dengan demikian, hukum tidak bisa dipisahkan dengan politik. Apalagi pada masyarakat yang sedang membangun di mana pembangunan merupakan keputusan politik, jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum.⁶³

Berdasarkan hal demikian, sebuah hukum dibentuk tentu memiliki tujuan dan berbagai fungsi yang dibebankan kepadanya, yang salah satunya adalah untuk melaksanakan fungsi *social engineering*. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman mengatakan bahwa: *“The use of law as a tool of social engineering implies the use of rules articulated by law-makers to affect the role-performance of citizens and officials. The role-occupant, however, acts within a “field” of forces, much as a particle in nuclear physics operates within a field—except, of course, that a human being’s field includes consciousness”*. Selanjutnya keduanya menekankan: *“The common factors which affect every effort to utilize the law as a tool of social engineering are the activity of the law-makers and the activity of the law-sanctioning officials”*.⁶⁴

Pembicaraan tentang hukum di atas tidak bisa dilepaskan dari proses yang mendahuluinya, yaitu pada saat hukum itu dibentuk. Pembicaraan mengenai pembentukan hukum dalam negara yang menganut sistem politik demokratis yang semakin dominan menimbulkan pertanyaan bagaimana anggota-anggota

⁶² Afan Gaffar (1992) “Pembangunan Hukum dan Demokrasi”. Dalam M. Busyro Muqoddas et.al. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. UII Press, Yogyakarta, hal. 104.

⁶³ Achmad Ali (2002) *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*. Toko Gunung Agung, Jakarta, hal. 99.

⁶⁴ William J. Chambliss and Robert B. Seidman (1971) *Law, Order. And Power*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Philippines, pp. 12-13

masyarakat itu turut serta menentukan hukumnya? Pembicaraan tentang hal ini mengarah ke dalam pembicaraan hukum dan pendapat umum.

Menurut Adam Padgorecki, persetujuan terhadap hukum tidak sekedar menunjuk kepada integritas moral dari hukum sebagaimana diidamkan oleh rakyat, namun juga menjurus kepada pemberian pertanggungjawaban bagi pembentukan hukum yang sebetulnya kurang baik dilihat dari segi pertimbangan moralitas. Lebih lanjut Padgorecki mengatakan bahwa pendapat umum itu memiliki peran utama dalam pembentukan hukum. Pendapat umum dalam masyarakat mengenai suatu masalah hukum bisa berbeda-beda yang tergantung dari berbagai faktor, seperti pendidikan, pekerjaan, pendapatan, jenis kelamin serta status sosial.⁶⁵

Dalam hal ini yang patut diperhatikan adalah bahwa antara hukum dan tingkah laku orang terdapat apa yang dinamakan *intervening variables*, yang pada hakikatnya menjadi penghubung antara apa yang dikehendaki hukum dan apa yang dilakukan oleh masyarakat. Adapun faktor-faktor yang disebut dengan *intervening variables* tersebut secara berurutan adalah: hukum, pengetahuan akan hukum, sikap hukum dan tingkah laku hukum.⁶⁶

Di Amerika Serikat, setidaknya ada dua teori perundang-undangan yang muncul, yaitu *teori pluralisme* dan *teori pilihan masyarakat*.⁶⁷ Teori pluralisme

⁶⁵ Satjipto Rahardjo (1991) *Op.cit.* hal. 156.

⁶⁶ Adam Padgorecki (1973) "Public Opinion on Law", dalam C.M. Campbell *et.al.* (Eds.) *Knowledge and Opinion about Law, Law and Society Series*. Martin Robertson, London, p. 67, sebagaimana yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo (1991) *Op.cit.* hal. 157-158.

⁶⁷ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve. *Op.Cit.* p. 46. Sayangnya, dalam tulisan tersebut Ann Seidman *et.al.* tidak melakukan elaborasi lebih luas mengenai ke dua teori tersebut.

mengatakan bahwa hasil dari proses pembentukan undang-undang (perundang-undangan) mencerminkan ‘politik’, yaitu tawar-menawar atas kekuatan relatif dari kelompok-kelompok yang berkepentingan. Dengan demikian, menurut teori ini, semua hukum (perundang-undangan) tidak timbul dari penerapan logika yang berlandaskan pada pengalaman dalam upayanya untuk memecahkan permasalahan sosial, namun dari kelompok-kelompok kepentingan yang melakukan negosiasi atas tuntutan dan permintaan.

Sedangkan teori pilihan masyarakat mengatakan bahwa hukum (perundang-undangan) dihasilkan dari suatu persaingan implisit yang dilakukan oleh pejabat publik, yang ‘menjual’ rancangan hukum kepada kelompok kepentingan yang memiliki jumlah suara yang paling tinggi. Dari uraian singkat ini tampak bahwa kedua teori perundang-undangan tersebut terdapat kemiripan, yaitu secara umum menggambarkan suatu proses yang di dalamnya para pembentuk hukum hanya memfokuskan diri pada kelompok yang memberikan suara terbesar.

Dalam teori politik modern dikenal adanya dua macam teori demokrasi, yaitu teori demokrasi elitis (*elitist democracy*) dan teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*).⁶⁸ Menurut pandangan teori demokrasi elitis, suatu masyarakat itu dibentuk oleh kekuatan-kekuatan yang tidak bebas dan impersonal. Penekanan utama Harold Lasswell, salah satu teoretisi demokrasi elitis, adalah adanya fungsi-fungsi manipulatif dan kemampuan para elite. Karl Mannheim juga menekankan bahwa dalam masyarakat

⁶⁸ S.P. Varma (1975) *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto SL (dkk.) (2007) *Teori Politik Modern*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 210-223.

demokratis sebenarnya yang memiliki kekuasaan untuk membentuk kebijakan itu hanya “ada di tangan para elit”.

Pandangan teori demokrasi elitis tersebut berbeda dengan pandangan teori demokrasi partisipatif. John Dewey – salah satu teoretisi demokrasi partisipatif – menyatakan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik.

Terkait dengan proses pembuatan kebijakan, Toddi A Steelman mengetengahkan adanya ambiguitas proses pembuatan kebijakan dalam perspektif demokrasi. Menurutnya, dua aliran pemikiran proses pembuatan kebijakan dalam perspektif demokrasi itu ialah: *pertama*, aliran teori demokrasi partisipatif (*participatory democratic*), dan *kedua*, aliran teori demokrasi elit (*elite democratic*).

Aliran teori demokrasi partisipatif memandang bahwa partisipasi publik adalah suatu hal yang sifatnya aktif dan dikembangkan dalam suatu suasana yang berkelanjutan dengan fokus kekuasaan pengambilan keputusan berada pada publik. Hal ini kontras dengan *aliran teori demokrasi elit* yang menekankan kepercayaan tentang adanya peran publik secara terbatas atau pasif dengan fokus kekuasaan pembuatan kebijakan berada pada birokrasi atau elit teknokrat yang dipandang sebagai aktor yang paling mampu dalam melakukan pengambilan keputusan kebijakan.⁶⁹

I.C. van der Vlies menyatakan bahwa menurut teori, hukum (undang-undang) dalam tradisi demokrasi Eropa Barat dibuat oleh perwakilan rakyat

⁶⁹ Edi Wibowo et.al. (2004) *Kebijakan Publik dan Budaya*. YPAPI, Yogyakarta, hal. 31.

bersama dengan atau tanpa pemerintah. Satu aspek yang mutlak dari demokrasi adalah rakyat dengan atau tanpa melalui wakil-wakilnya terlibat dalam pembentukan hukum. Semakin rakyat, dengan atau tanpa melalui wakil-wakilnya, mempunyai kekuasaan, semakin demokratis pula suatu negara. Dengan demikian, luas kewenangan dari legislator yang dibentuk secara demokratis menjadi cermin pula dari sifat demokratisnya suatu negara. Jika kekuasaan yang ada pada pembentuk hukum hanya kecil, maka hal ini merupakan petunjuk mengenai kurangnya sifat demokratis suatu negara.⁷⁰

Dalam pandangan Muladi, idealitas demokrasi lebih dari sekedar mesin politik, namun juga mengandung pandangan hidup suatu bangsa.⁷¹ Bagi bangsa Indonesia, Pancasila merupakan pandangan hidupnya. Dengan demikian, idealitas demokrasi bagi bangsa Indonesia adalah berlandaskan pada dua pondasi sekaligus, yakni (1) berdasarkan Pancasila, dan (2) karena Pancasila sebagai ideologi terbuka,⁷² maka ia tidak steril dari nilai-nilai dasar (*core values*) yang berlaku secara universal.

Dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia, Pancasila menempati posisi yang paling utama. Demokrasi dalam sistem politik Indonesia yang didasarkan dan dibangun pada fundamen Pancasila kemudian lazim disebut

⁷⁰ I.C. van der Vlies (2005) *Buku Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Terjemahan oleh Linus Doludjawa. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hal. 28.

⁷¹ Muladi (2002) *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia*. The Habibie Center, Jakarta, hal. 258.

⁷² Moerdiono (1992) "Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka". Dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (Penyunting) *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP-7 Pusat, Jakarta, hal. 397-421.

dengan *Demokrasi Pancasila*. Terkait dengan proses pembentukan hukum, UUP3 merumuskan bahwa “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”. Mengenai kedudukan Pancasila yang demikian, Penjelasan Pasal 2 UUP3 menyebutkan sebagai berikut:

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental, yakni yang bertradisikan sistem hukum sipil (*Civil Law System*).⁷³ Salah satu ciri utama dari tradisi *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory laws* (*statutory legislations*), yang merupakan domain dari suatu lembaga yang berkewenangan untuk membuat aturan (*regeling*) yang bersifat umum. Kedudukan *statutory laws* ini menempati posisi yang utama dibanding dengan produk-produk hukum lainnya, semisal yurisprudensi sebagai hasil dari proses peradilan.⁷⁴

Menurut Bernard Arief Sidharta, dalam perkembangan masyarakat sekarang ini, tugas ilmu hukum lebih banyak terarah pada penciptaan hukum baru (pembentukan hukum baru) yang diperlukan untuk mengakomodasikan

⁷³ Uraian lebih lanjut tentang tradisi *civil law* ini dapat dibaca misalnya pada tulisan H.W. Ehrmann (1976) *Comparative Legal Cultures*. Prentice Hall, Inc: Englewood Cliffs, New Jersey.

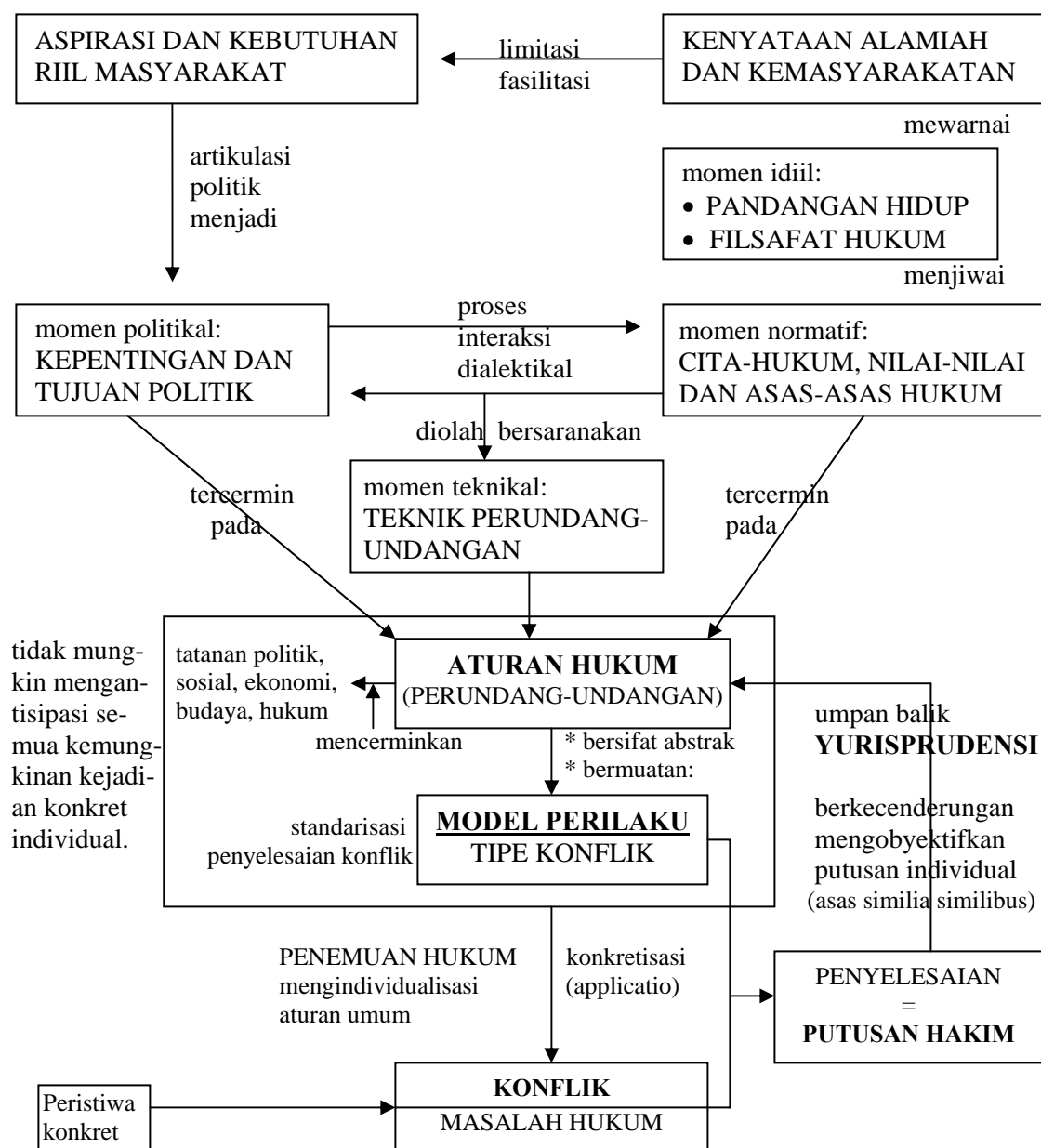
⁷⁴ Jimly Asshiddiqie (2006) *Op.Cit.* hal. vii dan 11.

timbulnya berbagai hubungan kemasyarakatan yang baru. Ragaan IV berikut merupakan Ragaan Pembentukan Hukum dari Bernard Arief Sidharta.⁷⁵

RAGAAAN IV

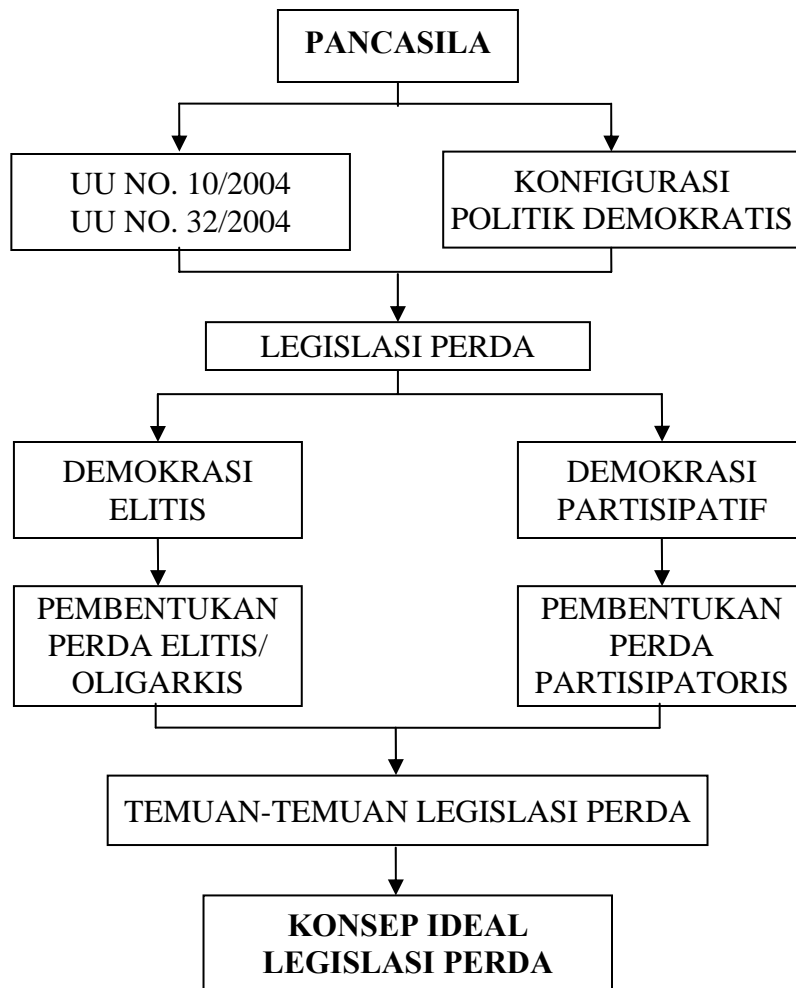
PEMBENTUKAN HUKUM (MENURUT BERNARD ARIEF SIDHARTA)

⁷⁵ Bernard Arief Sidharta (2000) *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, hal. 169. Bandingkan juga dengan B. Arief Sidharta (Penerjemah) (2007) *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filasafat Hukum*. Refika Aditama, Bandung, hal. 25.



Atas sekalian konsep dan teori yang terpapar di atas kemudian studi ini merumuskan secara padat sebagaimana dalam Ragaan V berikut ini yang mengemukakan tentang ruang lingkup kajian masalah interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan Perda ditinjau dari perspektif demokrasi.

RAGAAAN V
LINGKUP KAJIAN UMUM INTERAKSI POLITIK DAN HUKUM
DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
DITINJAU DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI



Berdasarkan Ragaan lingkup kajian umum tentang interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan Perda ditinjau dari perspektif demokrasi tersebut di atas, tampak bahwa Pancasila merupakan dasar, ideologi, filosofi, dan sumber dari segala sumber hukum dalam legislasi dan konfigurasi politik (susunan atau konstelasi kekuatan politik) demokratis di Negara Indonesia.

Dengan demikian UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004 serta konfigurasi politik demokratis niscaya selalu berada dalam bingkai Pancasila.

Dalam tataran selanjutnya, UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 serta konfigurasi politik demokratis merupakan titik tolak dari bergulirnya proses legislasi Perda. Maksudnya bahwa proses pembentukan Perda niscaya mengacu pada UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 pada satu sisi, dan pada sisi lainnya konfigurasi politik demokratis akan mempengaruhi proses tersebut. Dengan demikian terjadi interaksi politik demokratis dan hukum dalam proses pembentukan Perda.

Dalam ranah empiri, belum tentu interaksi politik demokratis tersebut mampu menjadikan legislasi sebagai wahana partisipasi yang menjamin aspirasi dan kebutuhan warga masyarakat diakomodasikan sehingga mempengaruhi hasil akhir legislasi. Hal ini dikarenakan masih sangat tergantung pada bagaimana konfigurasi politik berinteraksi dalam mengimplementasikan kekuasaan legislasinya. Implementasi kekuasaan legislasi dalam perspektif demokrasi menunjuk pada dua kemungkinan, yaitu demokrasi elitis dan demokrasi partisipatif.

Kecenderungan dari demokrasi elitis dalam pembentukan Perda mengarah kepada praktik pembentukan Perda yang elitis/oligarkis. Dalam hal ini, proses pembentukan Perda hanya dilakukan oleh elite pemegang kekuasaan legislasi, yakni hanya dilakukan oleh legislatif dan eksekutif daerah. Jika ada partisipasi

publik, maka cenderung hanya formalitas saja yang tidak menyentuh ranah substantif.

Pembentukan Perda yang demikian itu cenderung mengabaikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, yang sebenarnya merupakan pihak yang akan dituju oleh Perda. Hal ini terjadi dikarenakan kepentingan para elite tersebut cenderung berbeda dengan kepentingan masyarakat. Sebab, tidak mungkin para elite memahami benar akan kebutuhan dan kepentingan masyarakat tanpa adanya peluang masyarakat dalam memajukan dan menyampaikan aspirasinya kepada elite pemegang kekuasaan legislasi.

Kecenderungan tersebut terjadi karena sejak awal perencanaan, pembahasan hingga akhir dari legislasi yang hanya dilakukan secara mandiri oleh sekelompok elite yang berkuasa dalam pembentukan Perda. Praktik legislasi yang elitis/oligarkis seperti itu tidak baik sebab menyumbat aspirasi masyarakat, yang berarti mengerdilkan prinsip dasar demokrasi dan juga tujuan otonomi luas yang mengidealkan proses pengambilan kebijakan lebih dekat kepada rakyat dan dilakukan secara transparan serta partisipatif.

Sementara itu, dalam demokrasi partisipatif akan mengarah kepada pembentukan Perda yang dilakukan secara partisipatoris. Pembentukan Perda yang dilakukan secara partisipatoris ini merujuk kepada praktik pembentukan Perda yang membuka peluang sebesar mungkin kehadiran masyarakat luas untuk berpartisipasi, serta ada jaminan bahwa aspirasi mereka akan menentukan hasil akhir legislasi Perda.

Para elite pemegang kekuasaan legislasi akan selalu mengkompromikan kepentingannya dengan kepentingan masyarakat sehingga produk akhir dari legislasi akan memuaskan baik dari sisi warga masyarakat maupun para elite tersebut. Model pembentukan Perda yang partisipatoris ini merupakan model yang ideal, sebab ia sesuai dengan prinsip dasar demokrasi dan tujuan otonomi daerah yang luas. Sebagaimana yang telah diketahui, salah satu tujuan utama otonomi daerah yang luas ialah agar setiap kebijakan yang dibuat merupakan cerminan aspirasi warga masyarakat daerah setempat.

Dari penjelasan singkat terhadap Ragaan V tersebut terlihat bahwa untuk memahami interaksi politik demokratis dan hukum dalam proses pembentukan Perda tidak bisa hanya berasumsi bahwa jika konfigurasi politik yang dianut suatu negara demokratis pastilah demokratis pula dalam proses pembentukan Perda. Asumsi yang hanya didasarkan pada teks-teks normatif bisa jadi tidak sesuai fakta empiriknya. Untuk benar-benar dapat memahaminya, harusnya dilihat realitas konfigurasi politik tersebut saat dipraktikkan dalam ranah kehidupan nyata (ranah empirik).

Pemahaman demikian itu sejalan dengan pendapat Afan Gaffar yang menyebutkan bahwa untuk memahami demokrasi tidak cukup hanya menyimak teks-teks normatif sebagaimana yang tertera dalam peraturan perundang-

undangan. Untuk itu perhatian harus diarahkan kepada demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.⁷⁶

Beranjak dari seluruh paparan di atas, maka fokus perhatian akan terarah untuk menjelajahi tentang seberapa jauh praktik legislasi di daerah berpedoman pada UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 pada satu sisi, dan pada sisi yang bersamaan untuk melihat bagaimana interaksi politik demokratis terhadap praktik legislasi tersebut. Selanjutnya, berdasarkan pada temuan-temuan dari studi ini maka akan dapat diajukan konsep ideal untuk memperbaiki legislasi Perda yang selama ini telah berlangsung. Manakala hal itu dapat diwujudkan, barang tentu tidak berlebihan jika pada akhirnya konsep ideal legislasi Perda yang diajukan dalam studi ini dapat dibawa ke ranah yang lebih luas, yakni ke ranah legislasi nasional.

F. METODE PENELITIAN

F.1. Paradigma Penelitian

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, pengkajian atas suatu gejala itu tergantung dari konseptualisasi gejalanya. Menurut kenyataan, konseptualisasi atas gejala itu tidaklah tunggal. Dengan demikian, perbedaan konseptualisasi atas gejala yang dijadikan sasaran studi akan menyebabkan perbedaan pula dalam hal pemilihan dan pemakaian metode kajiannya. Atas dasar pemahaman demikian ini, maka terdapat keragaman dalam metode pengkajian dan penelitian hukum, sebab konsep terhadap

⁷⁶ Afan Gaffar (2004) *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 4.

gejala hukum itu tidaklah tunggal. Ini berarti bahwa pemilihan metode dalam penelitian hukum tergantung pada konseptualisasinya terhadap gejala hukum.⁷⁷

A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa ilmu hukum tidak pernah menjadi ilmu normatif murni dan tidak pernah menjadi ilmu sosial murni, karena hukum dapat berasal dari *sollen-sein* dan dapat pula berasal dari *sein-sollen*. Pada prinsipnya, hukum itu selalu mengandung aspek cita dan realita, atau dengan kata lain hukum mengandung aspek normatif dan aspek empirik.⁷⁸ Demikian pula Bernard Arief Sidharta mengungkapkan bahwa kegiatan pengembangan ilmu hukum itu selalu melibatkan dua aspek, yaitu kaidah hukum dan fakta (kenyataan kemasyarakatan), dan bahwa dalam proses pengembangannya kedua aspek itu saling berinteraksi dan harus diinteraksikan.⁷⁹

Dari pendapat tersebut dapat diketengahkan bahwa dalam mengkaji hukum selalu akan terlibat dua konsepsi sekaligus, yaitu hukum sebagai gejala normatif menurut paham Positivisme dan sekaligus hukum sebagai gejala sosial-empiris. Dalam hal yang terakhir ini, yakni dengan mengkonsepsikan bahwa hukum adalah sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati dalam kehidupan, barang tentu memerlukan jasa dari teori-teori sosial untuk dapat memahami gejala hukum yang demikian itu.

⁷⁷ Soetandyo Wignyosoebroto (tt) *Hukum dan Metoda-metoda Kajiannya*. hal. 228. Meuwissen juga menengahkan dua jenis Ilmu Hukum, yaitu: Ilmu Hukum Dogmatik dan Ilmu Hukum Empirik. Berdasarkan perbedaan jenis ilmu hukum ini, berimplikasi pula pada perbedaan metode penelitian yang digunakan baik dari sisi sifat maupun objek penelitiannya. Lihat B. Arief Sidharta (2007) *Op.Cit.* hal. 53-61.

⁷⁸ A. Hamid S Attamimi (1992) *Pidato Pengukuhan Guru Besar*. Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 18.

⁷⁹ Bernard Arief Sidharta (2000) *Op.Cit.* hal. 193.

Berdasarkan penelaahan terhadap teori-teori sosial menunjukkan bahwa masing-masing teori sosial memiliki landasan paradigmatik sendiri-sendiri. Menurut George Ritzer, paradigma adalah pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu (*disciplin*). Paradigma membantu merumuskan tentang apa yang harus dipelajari, persoalan-persoalan apa yang mesti dijawab, bagaimana seharusnya menjawab, serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut.⁸⁰

Menurut Ritzer, ada tiga paradigma dalam sosiologi, yaitu paradigma fakta sosial, paradigma definisi sosial, dan paradigma perilaku sosial. Paradigma fakta sosial memusatkan perhatiannya pada struktur makro masyarakat dengan mengkajinya berdasarkan teori fungsionalisme struktural yang cenderung menggunakan metode wawancara dan kuesioner. Paradigma definisi sosial memusatkan perhatiannya pada aksi dan interaksi sosial yang dihasilkan oleh proses berpikir dengan mengkajinya berdasarkan beberapa teori: seperti teori aksi, interaksionisme simbolik dan fenomenologi, yang cenderung memakai metode observasi. Sedangkan paradigma perilaku sosial mencurahkan perhatiannya pada pokok persoalan tingkah laku dan pandangan tingkah laku dengan menggunakan teori pertukaran yang cenderung menggunakan metode eksperimental.

⁸⁰ George Ritzer (1992) *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Penyadur: Alimandan. Rajawali, Jakarta, hal. 8.

Studi ini adalah bertujuan untuk membuktikan hipotesis adanya interaksi politik dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur, yang apabila dikaji dalam perspektif demokrasi maka interaksi politik dalam proses pembentukan peraturan daerah tersebut cenderung mengarah pada demokrasi elitis/oligarkis. Oleh karenanya, studi ini cenderung menggunakan paradigma fakta sosial atau paradigma positivisme yang memusatkan perhatian pada struktur makro masyarakat.

Teori yang sesuai dengan studi ini tentunya adalah teori fungsionalisme-struktural yang di dalamnya cenderung menggunakan metode wawancara dan kuesioner. Berdasarkan pada paradigma fakta sosial ini, maka langkah-langkah penelitian yang dijalankan dalam studi ini mengikuti alur pikir *hypothetico deducto verifikatif*.⁸¹ Alur ini bermula dari *hipotesis* (yang dibangun dengan logika yang induktif dari sejumlah fakta yang diamati), kemudian melalui teori yang dibangun berdasarkan hipotesis itu dijabarkan sejumlah *deduksi*, dan akhirnya *divalidasikan/diverifikasikan* dengan membandingkan pada ranah kenyataan/empiri.⁸²

⁸¹ Emile Durkheim menyatakan bahwa studi sosiologi adalah fakta sosial. Fakta sosial meliputi sistem hukum, sistem politik, pendidikan dan lain-lain. Dengan metode empirik yang berketepatan tinggi, pengukuran yang akurat dan obyektif, serta dengan menguji hipotesis, maka hal ini berarti bahwa paradigma fakta sosial pada dasarnya identik dengan paradigma positivisme atau paradigma post-positivisme. Paradigma positivisme dan post-positivisme menempatkan ilmu sosial seperti ilmu-ilmu alam, yaitu sebagai suatu metode yang terorganisir untuk mengkombinasikan *deductive logic* dengan pengamatan empiris, guna secara probabilistik menemukan – atau memperoleh konfirmasi tentang hukum sebab-akibat yang bisa digunakan untuk memprediksi pola-pola umum gejala sosial (Agus Salim (2001) *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Tiara Wacana, Yogyakarta, hal. 39-42).

⁸² Liek Wilardjo (1990) *Realita dan Desiderata*. Duta Wacana University Press, Yogyakarta, hal. 132-133

F.2. Hipotesis Penelitian

Dari keseluruhan paparan sebelumnya tampak jelas bahwa studi ini menempatkan konfigurasi politik sebagai variabel bebas yang akan berpengaruh pada proses pembentukan Perda sebagai variabel terikat. Namun, adanya perspektif ambiguitas demokrasi, maka akan berimplikasi pula pada ambiguitas interaksi politik dalam proses pembentukan Perda dilihat dari perspektif demokrasi. Manakala konfigurasi politiknya demokrasi partisipatif maka interaksi politik dalam proses pembentukan Perda cenderung partisipatoris. Sedangkan apabila konfigurasi politiknya demokrasi elitis maka interaksi politik dalam proses pembentukan Perda akan cenderung elitis/oligarkis.

Partisipatoris ataukah elitis/oligarkis dalam proses pembentukan Perda sangat tergantung pada interaksi politik demokratis yang dijalankan oleh para elite daerah. Oleh karenanya perlu dilakukan penggalian lebih lanjut dalam ranah empirik bagaimana legislatif daerah bersama eksekutif daerah dalam menjalankan fungsi legislasi Perda (proses pembentukan Perda) dalam perspektif demokrasi. Dengan demikian, hipotesis kerja yang diajukan adalah sebagai berikut:

Hipotesis I

Terjadi interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur.

Hipotesis II

Proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

F.3. Metode Pendekatan

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas, adanya perbedaan konseptualisasi terhadap gejala hukum berimplikasi pula pada perbedaan metode yang digunakan dalam penelitian hukum. Setidak-tidaknya terdapat dua metode dalam penelitian hukum, yakni penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non-doktrinal⁸³ (sosio-legal). Untuk memperoleh pemahaman yang relatif memadai terhadap proses pembentukan Perda, maka pendekatan yang diterapkan dalam studi ini adalah kajian sosio-legal (*socio-legal study*). Pendekatan yang demikian ini dikarenakan studi ini tidak semata-mata mengkaji aspek hukum proses pembentukan Perda secara normatif saja, namun juga mengkaji dari sisi interaksinya dengan kehidupan sosio-politik.

Penggunaan pendekatan sosio-legal dalam studi ini dimaksudkan untuk memperoleh penjelasan tentang *ius constitutum* di bidang pembentukan Perda yang kemudian diteruskan dengan mencari gambaran sekaligus penjelasan terkait dengan masalah pengaruhnya di ranah empirik yang dikaitkan dengan konfigurasi politik demokratis. Hal ini dimaksudkan untuk mendapat jawaban sekaligus untuk mengelaborasi atas rumusan permasalahan *pertama*, yakni tentang berlangsungnya interaksi politik dalam proses pembentukan Perda di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi.

⁸³ Soetandyo Wignyoebroto (2002) *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Ifdhal Kasim (Ed.). ELSAM dan HUMA, Jakarta, hal. 146-170.

Dari temuan-temuan dalam proses legislasi tersebut, kemudian dilakukan abstraksi dan konstruksi pikir untuk menghasilkan rumusan tentang upaya-upaya yang niscaya dilakukan dalam legislasi Perda yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi sejati di masa mendatang (*ius constituendum*). Abstraksi dan konstruksi pikir inilah sebagai jawaban atas rumusan permasalahan *kedua*, yakni dalam rangka merumuskan dan mengusulkan konsep ideal legislasi Perda dalam perspektif demokrasi ke depan

Penelitian ini dimulai dengan menjelajahi konsep hukum sebagai kaidah perundang-undangan menurut doktrin aliran Positivisme dalam ilmu hukum. Dalam konsep ini, hukum dimaknakan sebagai norma-norma yang eksis secara eksklusif di dalam suatu sistem legitimasi yang formal. Dengan demikian, dalam penelitian awal ini dimaksudkan untuk menelaah substansi peraturan perundang-undangan, khususnya norma hukum tentang prosedur pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi.

Untuk mengetahui apakah aturan hukum tentang prosedur pembentukan Perda tersebut benar-benar dapat berjalan secara baik, selanjutnya penelitian normatif ini didukung oleh penelitian empirik yang non-doktrinal. Penelitian hukum non-doktrinal ini didasarkan pada konsep bahwa hukum adalah sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan. Dalam hal ini hukum tidak lagi dikonsepsikan secara normatif-positivis sebagai *ius constitutum* atau *law as what it is in the books*, melainkan dikonsepsikan secara empiris-sosiologis yang teramati di alam pengalaman.⁸⁴

⁸⁴ *Ibid.* hal. 161.

F.4. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam studi ini adalah penelitian deskriptif analitis.⁸⁵ Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang bersifat pemaparan dalam rangka menggambarkan selengkap mungkin tentang suatu keadaan yang berlaku di tempat tertentu, atau suatu gejala yang ada, atau juga peristiwa tertentu yang terjadi dalam masyarakat dalam konteks penelitian.⁸⁶ Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk mempertegas hipotesis-hipotesis yang pada akhirnya dapat membantu dalam pembentukan teori baru atau memperkuat teori lama.⁸⁷

Adanya pengujian terhadap hipotesis yang pada tahap selanjutnya dikaitkan dengan teori – baik dalam kerangka memperkuat, menolak, bahkan juga dalam rangka mengharmonisasikan teori-teori maupun konsep-konsep yang ada, dan mungkin juga dalam upayanya untuk membentuk teori baru – inilah yang menjadikan penelitian deskriptif tidak berhenti pada pendeskripsian keadaan/gejala/fenomena/peristiwa saja, namun juga bersifat analitis. Oleh karenanya, secara spesifik penelitian deskriptif semacam ini disebut sebagai penelitian deskriptif analitis.

Terkait dengan tema penelitian, maka penelitian ini pertama kali adalah berupaya untuk mendeskripsikan tentang (1) proses pembentukan Peraturan

⁸⁵ Menurut Kamus Bahasa Indonesia, “analitis” (analisis) artinya adalah bersifat analisis. Sedangkan arti analisis di antaranya adalah “proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya”. Lihat Sulchan Yashin (Ed.) (1997) *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) Serta: Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru*. Amanah, Surabaya, hal. 34.

⁸⁶ Abdulkadir Muhammad (2004) *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 50; Soerjono Soekanto (1986) *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press, Jakarta, hal. 10; Bambang Soepeno (1997) *Statistik Terapan Dalam Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial & Pendidikan*. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 2-3.

⁸⁷ Koentjaraningrat (1997) *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 29-32.

Daerah dan berlangsungnya interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur, dan kemudian dilanjutkan dengan (2) analisis tentang terjadinya interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi. Dengan demikian, deskripsi dan analisis terhadap proses pembentukan Perda di Jawa Timur ini merupakan jawaban – yang data-datanya berasal dari hasil penelitian – terhadap masalah penelitian *pertama*, sekaligus dalam upayanya membuktikan dua hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini.

Setelah semua fenomena pembentukan Perda dideskripsikan dan dilakukan analisis tentang terjadinya interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ditinjau dari perspektif demokrasi di Jawa Timur, kemudian dilanjutkan dengan aktivitas pikir yang berupa pendiskusian, pengelaborasi, dan pengeksplorasian hasil temuan penelitian dengan teori, konsep, maupun gagasan yang selama ini berkembang terkait dengan prinsip dasar demokrasi maupun nilai-nilai dasar Pancasila. Aktivitas pikir ini adalah untuk menjawab permasalahan *kedua* sekaligus dalam upayanya untuk mengajukan konsep ideal legislasi Perda menurut perspektif demokrasi ke depan.

F.5. Jenis Data Dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ada 2 (dua) macam, yaitu data skunder dan data primer. Penggunaan data demikian dikarenakan penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal, yang diawali dengan melakukan telaah terhadap aspek normatif tentang proses pembentukan Perda yang kemudian dilanjutkan dengan mengkajinya dalam ranah sosio-empirik.

Data sekunder dimaksudkan untuk memperoleh pemahaman tentang prosedur hukum pembentukan Perda, yakni berupa inventarisasi peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan Perda beserta konsep-konsep hukum dan doktrin-doktrin hukumnya. Dengan demikian sumber data skunder ini berasal dari berbagai bahan hukum, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tertier.⁸⁸

Sumber data bahan hukum primer diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan sebagainya. Sedangkan sumber data bahan hukum skunder diperoleh dari catatan dan risalah persidangan DPRD, doktrin-doktrin dan ajaran sarjana terkemuka, serta hasil-hasil penelitian. Adapun sumber data bahan hukum tertier adalah berasal dari kamus dan ensiklopedia.

Data primer dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui proses empirik pembentukan Perda serta untuk memahami interaksi politik dan hukum dalam proses

⁸⁸ Soerjono Soekanto. *Op.Cit.* hal. 52.

pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi. Adapun sumber dari data primer dalam studi ini diperoleh secara langsung dari responden di lokasi penelitian.

F.6. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas 2 (dua) cara, yaitu: (1) studi pustaka, dan (2) wawancara. Studi pustaka digunakan dalam rangka pengumpulan data skunder. Pengumpulan data dengan menggunakan studi pustaka ini ditempuh dengan cara mengumpulkan, membaca, menelaah, mengkaji, serta mengkritisi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Perda, *memorie van toelichting*/risalah persidangan, doktrin dan pendapat para pakar, jurnal, serta hasil-hasil penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya yang ada kaitannya dengan tema penelitian ini.

Sedangkan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data primer adalah dengan cara wawancara terhadap responden yang dipilih secara *purposive*. Sebelum dilakukan wawancara, terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan (*questioner*). Demikian pula dipersiapkan *tape recording* untuk merekam berbagai pendapat dan pandangan responden yang muncul pada saat wawancara di luar *questioner* namun yang masih terkait dengan topik penelitian.

Lokasi tempat pengambilan data adalah di Provinsi Jawa Timur. Jawa Timur dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan daerah-daerah di Provinsi ini – dibanding Provinsi lain – menempati urutan pertama dalam pembatalan Perda oleh Pemerintah

pusat. Perda-perda yang dibatalkan tersebut dianggap bertentangan dengan UU, kepentingan umum, dan tidak aspiratif.

Sedangkan fokus lokasi penelitian ditetapkan secara *purposive* dengan menggunakan kriteria (1) daerah yang kepala daerahnya telah dipilih secara langsung yang dikontraskan dengan daerah yang kepala daerahnya belum dipilih secara langsung, dan (2) daerah yang pernah mengalami pembatalan Perda yang dikontraskan dengan daerah yang Perdanya belum pernah dibatalkan.

Dengan dasar pertimbangan tersebut kemudian ditentukan 4 (empat) lokasi yang menjadi fokus lokasi penelitian, yakni:

- 1) Kabupaten Blitar (Bupatinya telah dipilih secara langsung dan daerahnya pernah mengalami pembatalan Perda);
- 2) Kabupaten Sidoarjo (Bupatinya telah dipilih secara langsung dan Perdanya belum pernah dibatalkan);
- 3) Kota Madiun (Walikotanya belum dipilih secara langsung dan pernah mengalami pembatalan Perda);
- 4) Kota Probolinggo (Walikotanya belum dipilih secara langsung dan belum pernah mengalami pembatalan Perda).

Responden yang dijadikan sebagai sumber data primer ditentukan secara *purposive* sebagai berikut:

- 1) Unsur pimpinan maupun Anggota DPRD (khususnya yang pernah terlibat dalam Panitia Khusus [Pansus] pembahasan Rancangan Peraturan Daerah) Kota

Probolinggo, Kota Madiun, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Blitar, masing-masing satu orang yang mewakili Fraksi DPRD.

- 2) Para Kepala Bagian Hukum – termasuk Kepala Subbag Perundang-undangan – di lokasi penelitian, dan para kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD)/*leading sector* yang pernah melakukan proses pembentukan Perda, yakni Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota (BAPPEKAB/BAPPEKO); Kepala Dinas Pendapatan Daerah, Kepala Bagian Pemerintahan, dan Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (KESBANGLINMAS).
- 3) Kalangan masyarakat (*civil society*)⁸⁹ yang terdiri atas: akademisi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), tokoh masyarakat yang berhimpun dalam berbagai organisasi kemasyarakatan dan organisasi keagamaan, organisasi pengusaha, dan insan pers, baik yang pernah terlibat maupun tidak pernah terlibat dalam proses pembentukan Perda di masing-masing lokasi penelitian. Tabel 1 berikut ini menunjukkan latar belakang kelembagaan responden yang berasal dari kalangan masyarakat tersebut.

⁸⁹ Muhammad AS Hikam mendefinisikan *civil society* sebagai “wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya”. *Civil society* mewujudkan dalam berbagai organisasi/asosiasi yang dibuat oleh masyarakat di luar pengaruh negara. Lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi sosial dan keagamaan, paguyuban, dan juga kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) adalah perwujudan kelembagaan *civil society*. Muhammad AS Hikam (1999) *Demokrasi Dan Civil Society*. Pustaka LP3ES, Jakarta, hal. 3. LSM merupakan salah satu lembaga *civil society* yang cukup urgen di negara-negara berkembang dalam proses demokrasi, bahkan ditempatkan sebagai agen kunci dalam setiap proses demokratisasi. LSM merupakan bagian dari dan sekaligus memperkuat masyarakat sipil melalui berbagai aktivitasnya, yang pada gilirannya memberikan kontribusi pada penguatan proses demokrasi. Suharko (2005) *Merajut Demokrasi, Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Tiara Wacana, Yogyakarta, hal. vii. Di samping hal tersebut, LSM-LSM dapat pula memberikan masukan-masukan untuk membuat konsep strategis guna mendirikan front demokrasi yang kuat berdasarkan pengalaman konkrit yang diperoleh di lapangan. Muhammad AS Hikam. *Op.Cit*, hal. 256.

Tabel 1

LATAR BELAKANG LEMBAGA RESPONDEN DI LOKASI PENELITIAN

NO	LATAR BELAKANG KELEMBAGAAN	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KABUPATEN SIDOARJO	KABUPATEN BLITAR	Σ	%
1	PERGURUAN TINGGI	1	5	3	3	12	4,49
2	ORMAS KEAGAMAAN	10	9	9	9	37	13,85
3	ORMAS KEPEMUDAAN & WANITA	7	8	7	8	30	11,24
4	LSM	20	20	21	19	80	29,96
5	ORGANISASI PENGUSAHA	5	5	6	5	21	7,87
6	LAIN-LAIN ⁹⁰	13	12	12	11	48	17,98
7	MEDIA MASSA	9	9	12	9	39	14,61
JUMLAH		65	68	70	64	267	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

F.7. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kuantitatif dan kualitatif sekaligus. Analisis kuantitatif terarah pada pemaparan gejala secara deskriptif terhadap hal-hal yang menjadi tujuan penelitian (statistik deskriptif). Sedangkan analisis kualitatif diarahkan terhadap informasi-informasi responden yang tidak dapat diungkapkan secara kuantitatif, namun dinilai sangat mendukung upaya pencarian kejelasan data yang bersifat kuantitatif pada satu pihak, dan pada sisi yang lain dinilai mendukung upaya pencarian jawaban terhadap apa yang menjadi tujuan penelitian.

⁹⁰ "Lain-lain" di sini maksudnya adalah responden yang lembaganya bergiat di berbagai bidang, seperti yayasan, organisasi bela diri, asosiasi perangkat desa, dsb., yang tidak tercakup dalam 5 (lima) lembaga sebelumnya.

Analisis data ini dilakukan setelah pengumpulan data selesai. Dalam menelusuri proses pembentukan Perda yang menjadi fokus penelitian ini, yang diungkapkan adalah data baik yang terkait dari sisi normatif/doktrinalnya, maupun yang berkaitan dengan berbagai fenomena yang terjadi selama berlangsungnya peristiwa atau kejadian tersebut.

Untuk menganalisis apakah interaksi politik dalam proses pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi mencerminkan elitis/oligarkis ataukah partisipatoris, maka perlu ditetapkan karakteristik gejala yang diamati beserta indikator-indikatornya. Tabel 2 berikut mengetengahkan karakteristik dari gejala yang diamati beserta indikator-indikatornya antara elitis/oligarkis dan partisipatoris dalam interaksi politik demokratis dan proses pembentukan Perda yang digunakan dalam studi ini.

Tabel 2

**KARAKTERISTIK DAN INDIKATOR INTERAKSI POLITIK DALAM
PROSES PEMBENTUKAN PERDA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI**

NO	KARAKTERISTIK YANG DIAMATI	INDIKATOR	
		DEMOKRASI PARTISIPATORIS	DEMOKRASI ELITIS/OLIGARKIS
1	Perencanaan/ Penyusunan	Semua Raperda didahului dengan penelitian	Tidak semua Raperda didahului dengan penelitian
2	Publikasi	Semua Raperda dipublikasikan	Tidak semua Raperda dipublikasikan
3	Partisipasi publik	Melibatkan sebagian besar masyarakat	Tergantung kepentingan elit
4	Aspirasi publik	Dijamin secara yuridis	Tidak ada jaminan yuridis
5	Kesempatan publik berpartisipasi	Kontinyu	Periodik
6	Konsultasi publik	Dikonsultasikan ke publik sebelum ditetapkan	Tidak dikonsultasikan ke publik sebelum ditetapkan

7	Komplain publik	Ada mekanisme komplain jika dalam prosesnya merugikan publik	Tidak ada mekanisme komplain jika dalam prosesnya merugikan publik
---	-----------------	--	--

G. ORISINALITAS PENELITIAN

Kajian tentang legislasi dalam jalinannya dengan demokrasi telah beberapa kali dilakukan. Akan tetapi yang dilakukan secara spesifik dengan perspektif ambiguitas demokrasi, sepengetahuan peneliti, hingga kini belum ada. Kajian-kajian yang dituangkan dalam bentuk disertasi yang memiliki kaitan, namun berbeda dengan penelitian ini di antaranya ialah:

- a. Nurul Achmad (2007) *Interaksi Politik dalam Pembentukan Hukum dan Implementasinya (Studi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Implementasinya dalam Pemilihan Kepala Daerah di Jawa Tengah)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro ini pada intinya mengkaji tentang interaksi politik di DPR dalam proses pembentukan UU No. 32 Tahun 2004, dan proses interaksi politik dalam implementasi UU tersebut pada saat pemilihan kepala daerah di Jawa Tengah. Disertasi tersebut tidak secara spesifik menganalisis legislasi UU No. 32 Tahun 2004 dalam perspektif ambiguitas demokrasi, serta di dalamnya tidak diajukan tentang konsep ideal legislasi Perda ke depan.
- b. Moh. Mahfud MD (1998) *Politik Hukum Indonesia*. LP3ES, Jakarta (disertasi yang dipublikasikan dalam bentuk buku); mengkaitkan produk hukum dengan konfigurasi politik antara demokratis dan otoriter. Tidak dikaji bagaimana hukum itu diproses, dan apakah setiap produk hukum mesti mencerminkan konfigurasi politiknya.

- c. Febrian (2004) *Hirarki Aturan Hukum Indonesia*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, mengkaji legislasi berdasarkan bentuk aturan hukum, hierarki, dan wewenang organ pembentuknya secara normatif dengan pendekatan *statute*, *conceptual* dan *comparative*. Pendekatan demikian ini merupakan pendekatan yang lazim dalam penelitian hukum dogmatik/doktrinal.
- d. Juanda (2004) *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni, Bandung (Disertasi yang dipublikasikan dalam bentuk buku) menyimpulkan bahwa karena faktor kualitas, maka DPRD belum dapat menjalankan fungsi-fungsi normatifnya.
- e. Paimin Napitupulu (2005) *Peran dan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*. Alumni, Bandung (Disertasi yang dipublikasikan dalam bentuk buku) menyoroti tri-fungsi kinerja DPRD. Persoalan legislasi tidak disinggung secara komprehensif.

Kajian dalam penelitian disertasi ini memiliki spesifikasi dan karakteristik yang berbeda dengan kajian-kajian di atas terutama dalam hal:

- 1) *substansi kajian*, tidak berhenti pada telaah isi aturan hukum legislasi, akan tetapi lebih jauh dari itu yakni dengan melihat kompleksitas proses legislasi di daerah dalam perspektif ambiguitas demokrasi perwakilan/liberal;
- 2) *dasar kajian*: penelitian ini lebih spesifik, sebab mengkaitkan aturan hukum legislasi (UU No. 10 Th 2004/UUP3) dan UU No. 32 Th 2004 dengan konfigurasi politik tertentu dalam mengkaji proses pembentukan Perda yang dilihat dari perspektif demokrasi; dan

3) *lokasi penelitian*: fokus lokasi penelitian berbeda dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan. Lokasi penelitian dilakukan di Jawa Timur yang hingga pertengahan tahun 2006 merupakan daerah yang Perdana dianggap banyak yang bermasalah sehingga banyak – yakni mencapai 43 Perda – yang dibatalkan dibanding daerah lain di Indonesia oleh pemerintah pusat. Perda bermasalah itu karena dianggap menimbulkan biaya tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan tidak aspiratif.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Disertasi ini disusun dalam 5 (lima) bab. Bab I adalah bab pendahuluan yang berisi latar belakang yang menjelaskan fakta dan peristiwa serta alasan penulis tentang perlunya melakukan studi melalui penelitian disertasi ini, yang fokus permasalahannya dirumuskan dalam Subbab perumusan masalah serta tujuan diadakan penelitian dan manfaat penelitian, baik dari aspek teoretis maupun praktis. Dalam Bab I juga dikonstruksikan secara singkat tentang kerangka pemikiran yang berangkat dari penjelajahan berbagai teori sebagai pedoman dalam menjelajahi, memahami, dan membahas seluruh tema studi. Masih dalam Bab I, dipaparkan tentang paradigma penelitian, hipotesis, langkah-langkah penelitian, hingga metode analisisnya, yang kesemuanya terangkum dalam Subbab metode penelitian. Untuk menunjukkan bahwa penelitian ini berbeda dan belum pernah digarap oleh peneliti lain, maka disitir pula berbagai penelitian disertasi sejenis namun memiliki perbedaan yang cukup signifikan dengan disertasi ini, yang semuanya terangkum dalam Subbab orisinalitas penelitian.

Tinjauan pustaka/kajian teoretik sebagai landasan untuk membahas fokus permasalahan diuraikan dalam Bab II. Dalam Bab II ini diuraikan tinjauan umum tentang demokrasi dalam kaitannya dengan politik dan pembentukan Perda. Bab ini terbagi dalam beberapa subbab yang di dalamnya diuraikan tentang fase sejarah demokrasi, berbagai konsep dan teori demokrasi, tipe-tipe demokrasi, pengertian tentang politik dalam jalinannya dengan demokrasi. Selanjutnya diuraikan secara umum tentang legislasi (pembentukan hukum) dan legislasi dalam perspektif demokrasi dan keniscayaan adanya interaksi politik dalam legislasi. Setelah itu, secara spesifik diuraikan tentang legislasi Perda dalam perspektif demokrasi dan adanya interaksi politik dalam legislasi Perda dalam perspektif demokrasi.

Bab III merupakan hasil penelitian atau temuan lapangan sebagai upayanya untuk menjawab permasalahan penelitian yang pertama, yakni tentang interaksi politik dalam proses pembentukan Perda di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi. Dalam Bab ini dideskripsikan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur legislasi Perda, deskripsi umum pemerintahan daerah, deskripsi produk Perda, dan deskripsi proses penyusunan Perda di lokasi penelitian. Setelah temuan-temuan lapangan dideskripsikan, baru kemudian dilakukan analisis untuk membuktikan diterima atau tidaknya hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini.

Bab IV berisi pembahasan yang lebih bersifat akademik-spekulatif, yakni dalam upayanya untuk menemukan dan mengusulkan konsep ideal legislasi Perda dalam perspektif demokrasi. Pembahasan dalam Bab ini sekaligus merupakan jawaban atas permasalahan penelitian yang kedua. Untuk dapat menemukan dan mengusulkan

konsep ideal legislasi Perda tersebut, Bab IV dimulai dengan mendiskusikan tentang interaksi politik dalam legislasi Perda ditinjau dari perspektif demokrasi. Kemudian dilanjutkan dengan menguraikan dan membahas prinsip dasar demokrasi, serta kedudukan dan nilai Pancasila, yang pada ujungnya diuraikan jalinan antara nilai Pancasila dengan prinsip dasar demokrasi. Setelah itu baru dikemukakan tentang kesadaran adanya cacat tersembunyi dalam hukum sebagai produk legislasi. Berdasarkan keseluruhan uraian dan pembahasan tersebut kemudian dirumuskan usulan tentang konsep ideal legislasi Perda dalam perspektif demokrasi.

Bab V adalah bab penutup yang berisi simpulan, rekomendasi, dan implikasi hasil penelitian dari studi penelitian disertasi ini. Simpulan adalah jawaban singkat dari permasalahan disertasi, yang berdasar simpulan tersebut kemudian disampaikan rekomendasi ke depan tentang konsep ideal legislasi Perda dalam perspektif demokrasi beserta pembenahan serta penambahan rumusan pasal-pasal baru pada aturan hukum legislasi Perda dalam perspektif demokrasi. Bab ini kemudian ditutup dengan uraian singkat tentang implikasi hasil penelitian, baik dalam ranah teoretis (implikasi teoretis) maupun praktis (implikasi praktis).

BAB II

JALINAN POLITIK DENGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

A. JALINAN DEMOKRASI DENGAN POLITIK

A.1. Demokrasi Dalam Lintasan Sejarah

A.1.1. Fase Awal Munculnya Demokrasi

Dalam perspektif sejarah, gagasan tentang demokrasi sebagai suatu idealisme hubungan antara penguasa dan rakyat sekaligus sebagai gagasan sistem politik dan ketatanegaraan bukan hal yang baru. Yunani Kuno acap kali disebut dalam literatur demokrasi sebagai fase awal munculnya konsep demokrasi. Hal itu terbukti dengan kata “demokrasi” itu sendiri yang berasal dari bahasa dan masa tersebut. Namun, terdapat pendapat yang menyatakan bahwa demokrasi yang terjadi pada masa Yunani Kuno tersebut bukan merupakan demokrasi yang ideal.

Menurut Anthony H. Birch, demokrasi pada masa Yunani Kuno hanya memberikan hak berpartisipasi politik pada minoritas kecil kaum lelaki yang telah dewasa. Sementara mayoritas warga masyarakat lainnya yang sebenarnya juga telah dewasa tidak diberikan hak untuk ikut berpartisipasi secara politis untuk ikut serta menentukan berbagai keputusan publik. Dengan demikian

demokrasi Yunani Kuno tidak mempunyai gagasan yang cukup kaya tentang hak dan kebebasan individual sebagaimana yang melekat pada gagasan demokrasi modern.⁹¹

Dengan pandangan yang lebih egaliter, Jean Baechler mengatakan bahwa sejatinya demokrasi itu bukan diciptakan oleh bangsa Eropa atau Yunani Kuno atau siapa pun juga. Menurutnya, kemunculan demokrasi diciptakan oleh setiap orang, sebab demokrasi adalah rezim spontan, norma, dan eksklusif, hanya milik spesies manusia, yang selama beberapa puluh ribu tahun hadir di muka bumi, sampai datangnya zaman Neolitik. Penciptaan demokrasi yang tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan tumbuh dan berkembangnya manusia di muka bumi ini pada dasarnya merupakan fenomena morfologis dan politis, yang kemudian selama sekitar 10.000 tahun diwujudkan oleh hampir sebagian besar rezim yang ada di berbagai belahan dunia.⁹²

Di luar sejarah politik Yunani Kuno, sejumlah ahli sejarah politik menemukan bahwa nilai-nilai demokrasi sebetulnya telah tumbuh lebih lama dari itu, yakni telah tumbuh sejak masa Mesir dan Mesopotamia Kuno. Yves Schemeil menulis bahwa nilai-nilai demokrasi Mesir dan Mesopotamia Kuno sesungguhnya lebih kaya ketimbang nilai-nilai demokrasi di masa Yunani Kuno. Hal ini dapat diketahui dengan banyaknya dewan kota dan majelis yang jauh lebih demokratis daripada “polis” Yunani. Mereka lebih bebas dan banyak berbicara yang

⁹¹ Lihat lebih lanjut pada buku Anthony H. Birch (1997) *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, New York, p. 45.

⁹² Jean Baechler (1995) *Democracy An Analytical Survey*. UNESCO, Paris. Diterjemahkan oleh Bern. Hidayat (2001) *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*. Kanisius, Yogyakarta, hal.228.

dilindungi yang terkadang sampai membuat merah telinga pemimpinnya. Majelis lebih demokratis sebab dimungkinkannya kaum perempuan menjadi anggota (*assemblywomen*), suatu hal yang tidak terjadi di Yunani Kuno karena kaum perempuan tidak dianggap sebagai *citizen*.⁹³

Demokrasi di “fase awal” ini juga ternyata telah lama memiliki aturan yang memungkinkan terjadinya pluralisme. Mereka telah pula menyadari bahwa esensi “demokrasi” yang sesungguhnya bukanlah terletak pada pentingnya *citizenship* (kewarganegaraan), melainkan pada pentingnya memobilisasi warga sebagai bentuk partisipasi politik yang kemudian menjadi sangat populer di masa selanjutnya. Pada saat itu juga diperkenalkan “delegasi” yang meski tidak melalui mekanisme pemilihan umum, namun ia merupakan gambaran representasi atas konstituensinya.⁹⁴

A.1.2. Demokrasi Masa Yunani dan Romawi Kuno

Gagasan dan konsepsi tentang demokrasi tersebut kemudian diakui secara formal dalam literatur kajian demokrasi di masa Yunani Kuno. Demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani adalah bukti awal bahwasanya pada masa Yunani Kuno sesungguhnya istilah demokrasi itu dilahirkan. Demokrasi baik sebagai sebuah gagasan, konsep, sekaligus praksis tatanan politik pemerintahan

⁹³ Yves Schemeil (2000) “*Democracy before Democracy?*” In *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, 2000, pp. 99-120. Lihat pada Suyatno (2004) *Menjelajah Demokrasi*. Liebe Book Press, Yogyakarta, hal. 5-6.

⁹⁴ *Ibid.*

ditunjukkan oleh sebuah kota yang bernama Athena (*city-state*) antara abad ke-6 Sebelum Masehi (SM) hingga abad ke-3 SM.

Athena merupakan prototipe “negara kota” – dikenal dengan nama “polis” – yang hanya memiliki wilayah seluas kota tersebut. Di samping jumlah penduduknya tidak terlampau banyak, urusan pemerintahan yang dilakukan “polis” ini belum sekompleks seperti sekarang ini.⁹⁵ Demokrasi Yunani Kuno tersebut sempat lenyap dari muka bumi ketika Yunani Kuno ditaklukkan Philip of Macedon, raja dari kerajaan Macedonia, dalam pertempuran Chaeronea pada tahun 338 SM. Sejak saat itu praktis hukum Macedonia yang digunakan di wilayah Yunani Kuno.⁹⁶

Perlu dikemukakan bahwa kondisi Yunani Kuno tersebut tidaklah bisa disamakan dengan keadaan negara-negara modern seperti sekarang ini. Pada saat itu Yunani Kuno terdiri atas beberapa ratus kota yang merdeka, yang masing-masing dikelilingi oleh daerah pedalaman. Negara yang berdaulat semacam inilah yang dikenal dengan istilah *polis* atau negara-kota (*city-state*). Masing-masing *polis* memiliki masyarakat dan undang-undang sendiri yang mencakup aspek kehidupan di bidang ekonomi, politik, dan lain sebagainya. *Polis* Sparta misalnya, telah memiliki konstitusi yang mengatur pertemuan rakyat secara teratur dan sebuah dewan yang mengolah usulan-usulan dari rakyat.⁹⁷

⁹⁵ Miriam Budiardjo (2005) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gama Media, Yogyakarta, hal. 53-55.

⁹⁶ Suyatno. *Op.Cit.* hal. 14.

⁹⁷ *Ibid.* hal. 8.

Dalam banyak literatur demokrasi, acapkali Yunani Kuno disebut sebagai cikal bakal gagasan dan praktik demokrasi. Namun ahli pikir yang terkenal saat itu, seperti Aristoteles mengkritik demokrasi Athena sebagai bentuk pemerintahan yang dicurahkan hanya untuk kebaikan orang miskin. Selaras dengan itu, Plato, mengkritik demokrasi di Athena sebagai pemerintahan oleh mayoritas kaum miskin. Karenanya, rakyat dapat melakukan apapun yang mereka kehendaki, sehingga hukum tidak akan dihormati, namun dilihat sebagai serangan terhadap kebebasan rakyat, yang pada gilirannya akan melahirkan anarki yang baru.⁹⁸

Ketika wilayah Romawi masih merupakan sebuah kota kecil di pinggiran Sungai Tiber, demokrasi juga berkembang di negara tersebut. Polybus memuji Konstitusi Romawi Kuno sebagai rezim yang berhasil memadukan elemen-elemen monarki, aristokrasi, dan demokrasi yang menjamin adanya ketetapan yang tidak mungkin dilakukan oleh rezim yang dikenal sebelumnya.

Orang Romawi Kuno menamakan sistem mereka adalah “republik” (berasal dari bahasa Latin “*res*”=kejadian/peristiwa dan “*publicus*”=publik, yang terjemahan bebasnya adalah “sesuatu yang menjadi milik rakyat”). Hak untuk ikut serta dalam pemerintahan Republik yang mulanya terdiri atas golongan

⁹⁸ David Held (1987) *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge, pp. 28-34. Lihat pada *Ibid.* hal. 14.

bangsawan (*patricia*) atau kaum aristokrat, yang dalam perkembangannya rakyat biasa (*plebs*, kaum miskin) juga dapat masuk ke dalamnya.⁹⁹

A.1.3. Demokrasi Abad Pertengahan

Memasuki Abad Pertengahan (antara tahun 600 sampai 1400) gagasan demokrasi era kekuasaan Romawi kemudian lenyap ketika Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa. Demokrasi di awal abad ini sempat lenyap. Lenyapnya demokrasi pada masyarakat Eropa Barat di Abad ini dicirikan tiga hal, yaitu: 1) struktur sosial kemasyarakatannya yang bercirikan feodal, 2) kehidupan sosial dan spiritual yang dikuasai Paus dan pejabat-pejabat agama, dan 3) kehidupan politik yang ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan saja.¹⁰⁰

Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi, pada Abad Pertengahan ini dihasilkan dokumen yang cukup penting, yaitu Magna Charta (Piagam Besar) (1215). Magna Charta merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris di mana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya.¹⁰¹

⁹⁹ Robert A. Dahl (1998) *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, p. 13. Lihat dalam Suyatno, *Op.Cit.* hal. 15-16.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Miriam Budihardjo (2005) *Op.Cit.* hal. 54.

Magna Charta yang lahir dalam suasana feodal sebenarnya tidak berlaku untuk rakyat jelata. Meski demikian, ia dianggap sebagai tonggak (*milestone*) dalam perkembangan gagasan demokrasi. Magna Charta ini memiliki dua pesan yang berjangkauan luas, yaitu: *pertama*, bahwa kekuasaan pemerintahan adalah terbatas, dan *kedua*, bahwa hak asasi manusia lebih daripada kedaulatan raja. Dalam proses selanjutnya, melalui Abad Pertengahan pada dasarnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi perkembangan gagasan demokrasi secara terus menerus.¹⁰²

A.1.4. Demokrasi Era *Renaissance*

Dalam perjalanan sejarah Eropa Barat selanjutnya, muncul dua kejadian besar, yaitu *Renaissance* dan *Reformasi* yang secara langsung mendorong munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat. Era *Renaissance* adalah era di mana orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantikan dengan kebebasan bertindak yang seluas-luasnya sepanjang sesuai dengan yang dipikirkan, sebab dasar dari ide ini adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia tanpa boleh ada orang lain yang menguasai atau membatasi dengan berbagai ikatan.¹⁰³

Selain *Renaissance*, yang mendorong munculnya kembali demokrasi yang sempat tenggelam di Abad Pertengahan, adalah terjadinya *Reformasi*, yaitu

¹⁰² Suyatno. *Op.Cit.* hal. 18.

¹⁰³ Moh. Mahfud MD (2003) *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 22.

revolusi agama yang terjadi di Eropa Barat pada Abad Keenambelas yang mulanya menunjukkan sebagai pergerakan perbaikan keadaan dalam Gereja Katolik, yang kemudian berkembang menjadi asas-asas Protestanisme. Namun Protestanisme yang lahir dari *Reformasi* tersebut tidak hilang dengan selesainya reformasi, melainkan tetap menjadi kekuatan dasar di Dunia Barat hingga sekarang.¹⁰⁴

Dua peristiwa besar tersebut tampaknya yang telah mempersiapkan Eropa untuk masuk ke dalam *Aufklarung* (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pikiran dari batas-batas yang ditentukan gereja untuk berpikir secara bebas yang didasarkan pada pemikiran atau akal (rasio) semata-mata, yang kemudian membuahkan lahirnya pemikiran tentang kebebasan politik. Lahirnya gagasan kebebasan politik ini juga merupakan koreksi dan kecaman terhadap raja yang saat itu memerintah dengan kekuasaan yang tak terbatas dalam bentuk monarki absolut.

Gagasan kebebasan politik yang juga merupakan bentuk pendobrakan atas absolutisme monarki tersebut didasarkan pada teori rasionalistis sebagai *social-contract* (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*natural*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan universal yang berlaku untuk semua waktu dan semua orang tanpa membedakan status sosialnya.

¹⁰⁴ Hassan Shadily (1977) *Ensiklopedi Umum*. Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta, hal. 937-938, sebagaimana dikutip *Ibid*, hal. 24.

Asas universalisme dalam Hukum Alam ini dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada satu perjanjian yang mengikat kedua belah pihak. Inti perjanjian adalah: raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan aman, sedangkan rakyat akan menaati raja asal hak-hak alamnya terjamin.¹⁰⁵

Pada masa ini muncul pemikiran yang merupakan sumbangan besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi. Pemikir besar seperti John Locke (1632-1704) dari Inggris mengemukakan gagasan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak memiliki (*live, liberty, property*). Di samping itu, Montesquieu (1689-1755) dari Prancis mengemukakan bahwa untuk dapat menjamin hak-hak politik tersebut perlu dilakukan melalui *trias politika*, yaitu suatu sistem pemisahan kekuasaan negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang masing-masing kekuasaan tersebut harus dipegang oleh organ sendiri-sendiri.¹⁰⁶

A.1.5. Demokrasi pada Abad Modern

Gagasan dan prinsip demokrasi dalam sistem politik dan tata pemerintahan negara di Eropa Barat terus berkembang ketika memasuki Abad

¹⁰⁵ Miriam Budiardjo (2005) *Op.Cit.* hal. 55.

¹⁰⁶ Moh. Mahfud MD (2003) *Op.Cit.* hal. 25-26.

ke-19. Pada Abad ini muncul gagasan tentang cara-cara untuk membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dalam konstitusi inilah bisa ditentukan tentang batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta ditentukan adanya *checks and balances* antar kekuasaan yang ada.

Model seperti itu kemudian lazim disebut sebagai negara yang menganut paham konstitusionalisme (demokrasi konstitusional) yang hidup di Abad ke-19 dengan sifat pemerintahan yang pasif. Artinya, pemerintah hanya menjadi pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Dalam perspektif *trias politica* dari Montesquieu, tugas pemerintahan dalam demokrasi konstitusionalisme ini hanya terbatas pada tugas eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang yang telah dibuat parlemen atas nama rakyat.

Gagasan pemerintahan dengan berdasarkan pada demokrasi konstitusional yang memberi peran terbatas pada negara tersebut lazim disebut dengan negara hukum yang formal (klasik). Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme yang dicapai pada Abad ke-19 dan permulaan Abad ke-20 ditandai dengan munculnya konsep *rechtsstaat* (dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental) atau *rule of law* (dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon) yang di Indonesia diterjemahkan dengan *negara hukum*. Negara yang memiliki peran

terbatas tersebut juga acap kali dijuluki sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam).¹⁰⁷

Menjelang pertengahan abad ke-20, konsep negara hukum formal (klasik) yang dicirikan dengan kekuasaan pemerintahan yang terbatas tersebut digugat eksistensinya. Gagasan tentang peran negara kemudian digeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah negara tidak hanya menjadi *nachtwachterstaat*, namun harus aktif melakukan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan rakyatnya.

Gagasan demokrasi kemudian mencakup dimensi yang luas yang meliputi pula dimensi ekonomi dengan berusaha untuk mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat. Tugas dan peranan negara kemudian menjadi dinamis dan meluas jauh melewati batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional Abad ke-19. Gagasan demokrasi Abad ke-20 ini lazim disebut sebagai gagasan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau “negara hukum material” (negara hukum modern).¹⁰⁸

A.1.6. Transisi Demokrasi dan Konsolidasi Demokrasi

Gagasan maupun praktik demokrasi di Abad ke-20 ini berkembang semakin luas hingga memasuki Abad ke-21. Wilayah cakupannya tidak hanya di kawasan Eropa Continental dan Anglo American, namun telah memasuki negara-negara di Benua Asia, Amerika Latin, maupun negara-negara di Benua Afrika.

¹⁰⁷ Moh. Mahfud MD (1999) *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Gama Media, Yogyakarta, hal. 22-24.

¹⁰⁸ *Ibid.* hal. 29-30.

Perjalanan demokrasi yang mengalami gelombang perkembangan yang luar biasa, khususnya di akhir Abad ke-20 tersebut oleh Samuel P. Huntington disebut sebagai *Gelombang Demokratisasi Ketiga (1974 -)*.

Negara-negara yang dulunya berada dalam kekuasaan rezim otoriter kemudian terkena gelombang tersebut dan bertransisi ke rezim demokrasi. Fenomena demikian itu oleh Huntington disebut sebagai fenomena “efek bola salju” (*snow-ball efect*), sebab begitu luar biasanya rambahan serta resonansi gelombang demokratisasi ini.¹⁰⁹ Seperti di Rusia setelah Perang Dunia I, dengan menggunakan istilah demokrasi rakyat, pada dasarnya pemerintahan oleh rakyat tersebut dijalankan atas dasar kediktaturan (diktatur proletar). Kenyataannya sistem demokrasi tersebut menyebabkan keterpurukan, dan pada dekade 1980-an negara tersebut runtuh dan diganti dengan demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat itu sendiri.¹¹⁰

Sebuah negara yang sedang dan berada dalam fase peralihan dari rezim otoriter ke rezim demokratik biasanya dikategorikan sebagai negara dalam masa transisi demokrasi. Dalam negara ini terjadi berbagai perubahan, namun, perubahan yang terjadi masih bergerak pada level pola (*pattern*) tata politik dan pemerintahan secara kosmetikal, bukan pada struktur (*structure*) sosial-politik secara transformatif menuju

¹⁰⁹ Samuel P. Huntington (1977) *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Grafiti, Jakarta, sebagaimana dikutip Suyatno *Op.Cit.* hal. 90-91.

¹¹⁰ Juanda. *Op.Cit.* hal. 66-77.

konsolidasi. Dalam catatan sejarah, pola demokrasi yang dibuahkan oleh transisi yang tidak sempurna adalah demokrasi yang rentan (*unconsolidated democracy*).¹¹¹

Masa transisi demokrasi adalah suatu masa yang penuh ketidakpastian.¹¹²

Guillermo O'Donnell melihat transisi atau peralihan dalam proses redemokratisasi tersebut adalah: “pada satu sisi oleh upaya penghancuran rezim otoriter, dan di sisi yang lain oleh penciptaan sejenis demokrasi, kembalinya jenis rezim otoriter yang lain, atau munculnya suatu alternatif revolusioner”.¹¹³ Dengan begitu maka transisi demokrasi adalah interval waktu antara rezim nondemokratis (otoriter) menuju rezim politik demokratis, yaitu suatu pemerintah yang terpilih melalui pemilu yang bebas di mana pemerintah secara *de facto* memiliki kewenangan menghasilkan kebijakan-kebijakan baru, dan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara *de jure* dihasilkan melalui mekanisme demokrasi yang baru.¹¹⁴

Dalam pandangan O'Donnell dan Schmitter, proses transisi demokrasi mencakup tahap liberalisasi politik dan tahap demokratisasi, yang bisa berlangsung secara gradual – yakni liberalisasi lebih dahulu kemudian berlanjut kepada demokrasi – atau secara bersama-sama dan sekaligus, atau bisa juga suatu

¹¹¹ Gregorius Sahdan (2004) *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Pondok Edukasi, Bantul, hal. 7..

¹¹² Transisi politik adalah sebuah dilema dalam segala dimensinya. Demikian pendapat Eddie Riyadi Terre (2003) “Keluar dari Dilema Transisi: sebuah Pendekatan Paradigmatik Menuju Keadilan Transisional”. *Diginitas, Jurnal Hak Asasi Manusia*. Volume I No. I Tahun 2003, hal. 3.

¹¹³ Guillermo O'Donnell, et.al. (eds.) (1986) *Transition from Authoritarianism Rule: Prospect for Democracy*. Vol. 3. The John Hopkins University Press, Baltimor, p. 6. Lihat pada Muhammad AS Hikam (1999) *Demokrasi dan Civil Society*. LP3ES, Jakarta, hal.32.

¹¹⁴ Syamsuddin Haris (2002) “Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru”. Dalam Maruto MD & Anwari WMK (Ed.) *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*. Pustaka LP3ES, Jakarta, hal. 6.

transisi tanpa tahap demokratisasi sama sekali. Menurut keduanya, liberalisasi politik hanya mencakup perluasan serta perlindungan hak-hak dan kebebasan individu maupun kelompok dari kesewenangan negara atau pihak lain, tanpa perubahan struktur pemerintahan dan akuntabilitas penguasa terhadap rakyatnya.

Demokratisasi harus mencakup perubahan struktur pemerintahan (yang otoriter) dan adanya pertanggungjawaban penguasa kepada rakyat (yang sebelumnya tidak ada). Karena itu proses transisi demokrasi tidak selalu berakhir dengan konsolidasi demokrasi. Bisa saja suatu transisi demokrasi berlangsung tetapi hanya pada tingkat liberalisasi politik belaka tanpa diikuti fase demokratisasi yang bermuara pada suatu konsolidasi. Dengan demikian, tidak semua kasus transisi demokrasi diakhiri dengan munculnya suatu sistem politik yang benar-benar demokratis dan terkonsolidasi.¹¹⁵

Pengalaman Amerika Latin menyimpulkan bahwa transisi yang sedang berlangsung di situ berada dalam ketidakpastian.¹¹⁶ Oleh karenanya, transisi dalam proses redemokratisasi¹¹⁷ tampaknya harus dimengerti sebagai suatu proses yang ditandai oleh situasi peralihan. Jadi jauh dari selesai atau sempurna. Karena situasi peralihan inilah maka sifat dasar proses redemokratisasi ini adalah kecairan.¹¹⁸ Jika transisi demokrasi tidak dapat dilalui dengan selamat, maka

¹¹⁵ *Ibid.* hal. 6-7.

¹¹⁶ Karen Remmer (1985) *Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America. Comparative Politics*, April 1985. p. 253. Lihat pada Muhammad AS Hikam (1999) *Demokrasi ...* hal, 31.

¹¹⁷ Guillermo O'Donnell, et.al. (eds.) *Loc.Cit.*.

¹¹⁸ Muhammad AS Hikam (1999) *Demokrasi ... Op.Cit.* hal. 32.

yang terjadi adalah munculnya kembali sistem politik yang otoriter dan praktik-praktik pemerintahan yang justru antidemokrasi.

Paling tidak ada 3 (tiga) tantangan dan kesulitan serius yang dihadapi fase transisi demokrasi ini dalam mewujudkan “proyek demokrasi agar sesuai jalurnya”. *Pertama*, demokrasi yang telah diraih acapkali tidak dikelola oleh kekuatan pendukung demokrasi, melainkan dikuasai dan diinterpretasi oleh kekuatan elite maupun para penjahat. *Kedua*, negara-negara demokrasi baru umumnya menghadapi problem kapasitas negara yang lemah, meski susunan negara yang diwarisi selama otoritarianisme masih sangat kuat.

Ketiga, di negara-negara demokrasi baru selalu dihadapkan pada upaya pencarian model demokrasi yang tepat, dan di sisi lain, demokrasi sebenarnya menghadapi pertanyaan besar dari publik seperti: “Demokrasi seperti apakah yang paling tepat diterapkan di negara yang baru keluar dari sistem otoritarianisme?” “Apakah demokrasi liberal (elektoral/perwakilan) seperti Barat memang merupakan satu-satunya demokrasi yang layak diterapkan pada semua negara yang memasuki sistem politik demokratis?”¹¹⁹

Larry Diamond mempertanyakan apakah fase gelombang ketiga demokratisasi dari negara-negara tersebut benar-benar telah berlalu? Jika negara yang baru berdemokrasi tidak mampu memperkuat seluruh elemen dan persyaratan demokrasi dapat diprediksi bahwa mereka akan mengalami

¹¹⁹ Sutoro Eko. “Pengantar: Menjelajahi Rimba Demokrasi”. Dalam Suyatno. *Op.Cit.* hal. xiv-xv.

kemunduran dan memasuki kondisi yang membahayakan bagi kelangsungan demokrasi di negara tersebut.

Dalam situasi demikian maka persoalan yang paling mendesak adalah untuk mengkonsolidasikan demokrasi di negara-negara demokrasi yang muncul selama gelombang ketiga. Pada situasi yang hampir bersamaan, upaya mengkonsolidasi demokrasi justru menghadapi sejumlah tantangan khas bagi negara-negara demokrasi yang baru tersebut. Tiga tantangan agar demokrasi terkonsolidasi di negara demokrasi baru tersebut adalah: 1) penguatan demokrasi, 2) pelembagaan politik, dan 3) kinerja rezim.¹²⁰

Penguatan demokrasi meliputi pembuatan struktur-struktur formal demokrasi menjadi lebih liberal, memiliki akuntabilitas, representatif, dan terjangkau, yang kesemuanya menunjuk pada suatu keadaan yang lebih demokratis. Di samping itu, kemajuan ke arah kebebasan dan kepatuhan terhadap hukum yang lebih besar adalah sangat penting.

Pelembagaan politik adalah memperkuat struktur demokrasi perwakilan dan pemerintahan formal sehingga mereka menjadi lebih koheren, kompleks, otonom, dan mudah beradaptasi, dan karenanya lebih berkemampuan tinggi, efektif, berharga, dan mengikat. Anggota legislatif harus memiliki kemampuan untuk memformulasi undang-undang, menyatakan kembali pilihan-pilihan yang ada, mengalokasikan sumber daya, dan menimbang petisi dan keluhan-keluhan masyarakat secara independen. Sedangkan kinerja rezim adalah rezim harus

¹²⁰ Larry Diamond (2003) *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE Yogyakarta, IRE Press, Yogyakarta, hal. 93

mengeluarkan kebijakan yang cukup positif untuk membangun legitimasi politik yang luas, atau setidaknya menghindari kristalisasi kantong-kantong penolakan yang substansial terhadap legitimasi rezim tersebut.¹²¹

Menurut Robert A. Dahl, dalam proses konsolidasi demokrasi ini peran elite sangat penting, disebabkan kekuasaan dan pengaruh mereka yang tidak proporsional. Merekalah yang akan membuat keputusan puncak untuk kemudian diterapkan di masyarakat. Dengan kekuasaannya itu, elite sangat penting dalam menjaga stabilitas dan konsolidasi demokrasi. Kemampuan mereka mempengaruhi secara langsung dan sekaligus menentukan keputusan maupun berbagai peristiwa adalah relatif cukup besar.

Di samping itu, para elite juga memainkan peranan penting dalam pembentukan budaya politik yang demokratis, yang di dalamnya mengisyaratkan jenis perilaku yang tepat dan yang tidak tepat. Perilaku para elite yang menduduki posisi kekuasaan akan menjadi eksemplar bagi para pengikutnya. Dengan demikian, dimensi konsolidasi demokrasi bergerak dalam dua dimensi, yaitu: dimensi norma dan dimensi perilaku.¹²²

Dalam konteks yang tidak jauh berbeda, Juan J. Linz dan Alfred Stepan mengatakan bahwa suatu demokrasi yang terkonsolidasi dapat diartikan sebagai suatu rezim politik di mana demokrasi berlaku sebagai suatu kompleksitas dari sistem kelembagaan, aturan-aturan, dan pola pemberian insentif dan disinsentif, sehingga menjadi satu-satunya aturan permainan dalam kehidupan bersama.

¹²¹ *Ibid.* hal. 93-95.

¹²² *Ibid.* hal. 86.

Dalam demokrasi yang terkonsolidasi, maka demokrasi merupakan *the only game in town* bagi semua unsur di dalamnya, baik secara *behaviorally, attitudinally*, dan *constitutionally*.¹²³

A.2. Konsep dan Teori-Teori Demokrasi

A.2.1. Konsep Demokrasi

Demokrasi merupakan kata yang selalu aktual untuk diperbincangkan baik dikaji dari sisi konseptual, teoretikalnya maupun dari sisi faktualnya. Aktualitas perbincangan demokrasi ini dikarenakan “demokrasi mengandung janji menggiurkan”.¹²⁴ Kata yang sangat populer ini selalu didambakan semua orang, terutama yang mempunyai kesadaran politik, untuk diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari. Mereka percaya bahwa demokrasi akan lebih banyak membawa kemaslahatan manusia ketimbang implikasi negatifnya, terutama dalam hal kompleksitas pembuatan kebijakan publik.¹²⁵

Kata demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani (*Greek*) – yang merupakan gabungan dari *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan atau aturan) –¹²⁶ hingga kini tidak ada pengertian yang lengkap tentang istilah ini. Ketika Joseph Schumpeter memberi makna demokrasi sebagai “sebuah sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik

¹²³ Juan J. Linz and Alfred Stepan (1998) “Defining and Crafting Democratic Transition, Constitution and Consolidation”. *Makalah* dalam International Conference Toward Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects yang diselenggarakan oleh PPWI-LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 12-14 Agustus 1998, pp. 6-7.

¹²⁴ Richard M. Ketchum (Ed.) *What is Democracy?* Diterjemahkan oleh Mukhtasar (2004) *Demokrasi Sebuah Pengantar*. Niagara, Yogyakarta, hal. xi.

¹²⁵ Afan Gaffar (2004) *Op.Cit.* hal. 3-4.

¹²⁶ Rod Hague and Martin Harrop (2001) *Comparative Government and Politics an Introduction*. Palgrave, New York, p. 16.

di mana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat”, juga ketika Samuel P Huntington memaknai demokrasi dengan penekanan pada Pemilu yang kompetitif sebagai esensi demokrasi, namun menurut Larry Diamond hal itu belum jelas dan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut untuk menghindari penyertaan kasus-kasus yang tidak cocok.¹²⁷

Eugene D. Genovese mengatakan: *”The assumption that democracy is intrinsically wonderful – that the more of it we have the better off we are – exposes the deeper and more difficult problem of equality. All the leading contributors to the current debates stand on the principle that “all men are created equal” – a principle announced as self-evident though nowhere seriously defended; a principle the traditionalist critique of equality thereby goes unanswered”*.¹²⁸

Marjanne Termorshuizen-Artz yang mengaitkan demokrasi dengan *rule of law* mengatakan bahwa demokrasi *“... as a procedural mode of legitimation for law carries an identical limitation as formal legality”*.¹²⁹ Adapun Giovanni Sartori yang mengkaitkan demokrasi dengan sistem politik menyatakan bahwa demokrasi adalah *“suatu sistem politik di mana pengaruh kelompok mayoritas dijamin oleh kelompok minoritas yang dipilih dan berkompetisi dan yang kepadanya sistem itu dipercayakan”*.¹³⁰ Namun

¹²⁷ Joseph Schumpeter (1974) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper, New York, p. 269, dan Samuel P. Huntington (1989) *The Modest Meaning of Democracy*. Dalam Robert A. Dahl (Ed.) *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. Holmes and Meier, New York, p. 15, sebagaimana dikutip oleh Larry Diamond. *Op.Cit.* hal. 9.

¹²⁸ Eugene D. Genovese (1995) “Critical Legal Studies as Radical Politics and World View”. In Jerry Leonard (Ed.) *Legal Studies as Cultural Studies a Reader in (Post)modern Critical Theory*. State University of New York Press, Albany, p. 280.

¹²⁹ Marjanne Termorshuizen-Artz. *Loc.Cit.*

¹³⁰ Lihat Giovanni Sartori (1965) *Democratic Theory*. Praeger, New York. Sebagaimana dikutip SP. Varma. *Op.Cit.* hal. 215.

demikian secara pasti A. Weale menyatakan bahwa “*the core meaning democracy is the populer control of collective decision making by equal citizen*”.¹³¹

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Pengertian demikian itu tercakup dalam pengertian *kedaulatan rakyat*, yakni kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta yang secara terus-menerus membuka diri terhadap partisipasi rakyat yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara. Negara yang dapat menyelenggarakan gagasan demokrasi demikian ini merupakan negara yang baik dan ideal.¹³²

Berbagai pengertian demokrasi dalam ranah politik tersebut meski tidak persis sama, namun secara umum hampir mirip dengan pengertian demokrasi dalam Ilmu Hukum. Dalam konsep Ilmu Hukum (Tata Negara) demokrasi mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik merupakan hak rakyat. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 misalnya, konsep demokrasi ini ditemukan pada pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa kedaulatan ada pada rakyat.¹³³

¹³¹ A. Weale (1999) *Democracy: Issues in Political Theory*. Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke and London, p. 64, dalam M. Mas’ud Said. *Op.Cit.* hal. 24.

¹³² Zainal A.M. Husein (edt.) (2005) *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof.Dr. Jimly Asshiddiqie*. Konstitusi Press, Jakarta, hal. 241-242.

¹³³ Dahlan Thaib (2000) *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Liberty, Yogyakarta, hal. 55.

Dari cuplikan-cuplikan pendapat beberapa pakar politik maupun perspektif ilmu hukum (Tata Negara) tersebut tampak bahwa demokrasi memiliki pengertian yang bermacam-macam tergantung dari tekanan yang diberikan. Ada yang menekankan pada pemilihan umum juga ada yang menekankan pada pembuatan keputusan.

Dengan beragamnya pemikiran tentang demokrasi tersebut, maka patut diketengahkan pendapat James Mac Gregor Burn yang mengatakan bahwa: “*democracy like liberty, equality, and justice is hard to define precisely*”,¹³⁴ dan Harold Laski menyatakan bahwa tidak ada pengertian yang lengkap terkait apa yang dinamakan demokrasi itu,¹³⁵ sehingga UNESCO menarik simpulan bahwa istilah demokrasi adalah istilah yang *ambigouos*, atau mempunyai dua arti.¹³⁶

Menurut Afan Gaffar, ada dua pemahaman tentang demokrasi, yaitu: pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik (*procedural democracy*). Dalam pemahaman demokrasi normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak diselenggarakan oleh sebuah negara. Ungkapan normatif, misal, “pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” dalam pemahaman demokrasi normatif, biasanya, diterjemahkan dalam konstitusi masing-masing negara.

Untuk mendapat pemahaman yang relatif utuh tak cukup jika berhenti hanya membaca pada teks-teks normatif dalam konstitusi. Sebab, apa yang tampak dalam rumusan normatif belum tentu sesuai dengan praktiknya dalam kehidupan politik maupun pemerintahan. Oleh sebab itu sangat perlu untuk melihat bagaimana makna

¹³⁴ James Mac Gregor Burn and Jack Walter Peltason (1964) *Government by The People*. Prentice-Hall Inc, Englewood Cliff, New Jersey, p. 19.

¹³⁵ Harold Laski (1957) *Encyclopedia of Social Science*. Vol V, In the art Democracy, New York, p. 76.

¹³⁶ Miriam Budiardjo (2005) *Op.Cit.* hal. 50.

demokrasi tersebut secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya pada kehidupan politik dan kenegaraan praktis.¹³⁷ Sejalan dengan pernyataan ini, Jimly Asshiddiqie pun juga menyatakan bahwa “Dalam praktek pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara *das sollen* dan *dan sein*, antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan”.¹³⁸

Untuk menunjukkan bahwa suatu negara itu dibangun atas dasar demokrasi, Robert A. Dahl mengajukan tujuh indikator demokrasi secara empirik sebagai berikut:

- 1) *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials;*
- 2) *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited;*
- 3) *Practically all adults have the right to vote in these elections;*
- 4) *Most adults have the right to run for public offices for which candidates run in these elections;*
- 5) *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social system, and the dominant ideology;*
- 6) *They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group;*
- 7) *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.*¹³⁹

Bagi Lyman Tower S, poin-poin kunci sebagai indikator demokrasi ialah sebagai berikut:

- 1) *Citizen involvement in political decision making;*
- 2) *Some degree of equality among citizens;*
- 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens;*

¹³⁷ Afan Gaffar (2004) *Op.Cit.* hal. 3-4.

¹³⁸ Zainal A.M. Husein. *Op.Cit.* hal. 242.

¹³⁹ Dikutip Afan Gaffar (2004) *Op.Cit.* hal. 69, dari Robert A. Dahl (1989) *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven, Connecticut, p. 233.

- 4) *A system of representation;*
- 5) *An electoral system majority role.*¹⁴⁰

Sedangkan indikator demokrasi menurut Raymont Gettel adalah sebagai berikut:

- 1) Bentuk pemerintahan didukung oleh persetujuan umum (*general consent*);
- 2) Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum;
- 3) Kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif;
- 4) Hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesedarajatan;
- 5) Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.¹⁴¹

M.C. Burkens (et.al) secara singkat memaparkan syarat minimum demokrasi adalah sebagai berikut:

- 1) pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- 2) pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- 3) setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- 4) badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana “(mede) beslissingsrecht” (hak untuk ikut memutuskan) dan atau melalui wewenang pengawasan;
- 5) asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- 6) dihormatinya hak-hak kaum minoritas.¹⁴²

¹⁴⁰ Dikutip oleh Nukthoh Arfawie Kurde (2005) *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD-1945*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 69, dari Lyman Tower Sargent (1984) *Contemporary Political Ideologies*. The Dorsey Press, Chicago.

¹⁴¹ F. Isjwara (1982) *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta Angkasa, Bandung, hal. 201.

¹⁴² M.C. Burkens et.al. (1990) *Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle in Samenwerking met het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, NISER, p. 82, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon (1999) “Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. *Makalah dalam Seminar Hukum Nasional “Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society)*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hal. 3.

Sebagai ajaran universal, demokrasi paling tidak ditunjukkan oleh 5 (lima) prinsip utama sebagai berikut:

- 1) Adanya hak yang sama dan tidak dibedakan antara rakyat yang satu dengan rakyat lainnya.
- 2) Partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil.
- 3) Adanya “pengertian yang tercerahkan” (*enlightened understanding*) yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara.
- 4) Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat (*final control on the agenda by the demos*), yang menunjukkan bahwa rakyat memiliki kesempatan istimewa untuk membuat keputusan, membatasi materi, atau memperluas materi yang akan diputuskan dan dilakukan melalui proses-proses politik, yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak.
- 5) *Inclusiveness*, yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat, yakni semua anggota masyarakat dewasa terkecuali orang-orang yang terganggu mentalnya.¹⁴³

A.2.2. Teori-Teori Demokrasi

Ambiguitas pengertian demokrasi ini juga terlihat baik dari sisi teoretikalnya maupun dari sisi praktikalnya. Secara teoretik setidaknya-tidaknya ada dua pandangan klasik tentang demokrasi, yaitu: (1) teori demokrasi individualisme liberal, dan (2) teori demokrasi sosialis. Inti dari pandangan *teori individualisme liberal*, yang dipraktikkan oleh negara Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropa Barat, yang pada perkembangannya banyak diikuti oleh negara-negara baru lainnya, adalah kebebasan individu merupakan nilai utama yang harus dilindungi oleh pemerintah.

Teori ini bermula dari pandangan bahwa hak kepemilikan pribadi harus dilindungi oleh negara. Pandangan ini kemudian dikembangkan menjadi teori

¹⁴³ Robert A. Dahl (1982) *Analisa Politik Modern*. Gramedia, Jakarta. Sebagaimana diadaptasi oleh Muhammad Budairi Idjedar (2003) *HAM Versus Kapitalisme*. INSIST Press, Yogyakarta, hal. 7-8.

demokrasi politik yang menekankan keharusan negara untuk menjamin kebebasan sipil dan hak-hak politik secara sama bagi setiap orang. Oleh karenanya, negara tidak boleh mencampuri kegiatan seperti ekonomi, sosial, dan pribadi. Negara baru boleh ikut campur tangan terhadap hal-hal tersebut dalam rangka melindungi hak dan kegiatan individu karena diganggu pihak lain.¹⁴⁴

Dalam perkembangannya, pandangan kaum individualis-liberal ini banyak menuai kritik karena dua hal utama, yaitu: *pertama*, konsepsinya tentang manusia sebagai individu yang asosial dan egois, yang motivasi utamanya dalam bertindak adalah pemenuhan kepentingan sendiri. *Kedua*, teori ini merupakan dukungan dan pembenaran terhadap ketimpangan kehidupan sosial dan ekonomi, dengan melindungi hak untuk menumpuk kekayaan pribadi secara tak terbatas tanpa memperhatikan akibat sosialnya. Dengan kesenjangan demikian itu cenderung mengikis persamaan politik yang didasarkan pada demokrasi.

Oleh karena terlampau menekankan pada nilai kebebasan dan inisiatif individual inilah, teori ini pada dasarnya tidak memperhatikan keberadaan masyarakat secara keseluruhan – terutama anggota yang membutuhkan.¹⁴⁵ Konsepsi dari teori demokrasi individualisme-liberal tentang demokrasi politik adalah sebuah pemerintahan dengan sistem perwakilan dengan hak pilih yang universal beserta persamaan hak seluruh

¹⁴⁴ Carol C. Gould. *Rethinking Democracy Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa (1993) *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hal. 4.

¹⁴⁵ *Ibid.* hal. 4-5.

masyarakat untuk terlibat dalam proses politik. Hukum dibuat oleh para wakil ini yang memperoleh wewenang atas restu sang penguasa.¹⁴⁶

Teori sosialis, yang sebagian dikembangkan guna menanggapi kegagalan teori sebelumnya, menekankan nilai-nilai persamaan sosial dan ekonomi serta kooperasi sosial. Kritik kaum sosialis adalah bahwa nilai-nilai individualis-liberal tentang kebebasan dan demokrasi politik adalah omong kosong atau formalitas belaka manakala materi yang dimiliki antara satu individu dengan individu lainnya sangat berbeda atau terdistribusikan secara sangat timpang sehingga sebagian orang menggantungkan hidupnya kepada orang lain. Sebagai tandingan, teori sosialis mengemukakan pentingnya sentralisasi kekuasaan negara dalam mengatur kepentingan sosial atau kepentingan bersama – dalam bentuk kepentingan kelas maupun solidaritas manusia – sebagai motivasi bertindak.

Teori dan praktik yang mengikutinya pada ujungnya juga menuai kritik karena membiarkan bahkan mengizinkan berlakunya kekuasaan negara yang otoriter dan digencetnya kebebasan individu dan demokrasi politik. Dengan demikian konsepsi demokrasi politik menurut teori ini adalah suatu sistem politik dan ekonomi yang tersentralisasi, yang dengan sistem ini masyarakat sebagai keseluruhan menerapkan kontrol sosial tidak hanya terhadap wilayah politik melainkan juga terhadap produksi dan distribusi barang.¹⁴⁷

¹⁴⁶ *Ibid.* hal. 93-94.

¹⁴⁷ *Ibid.* hal. 5-6, dan 94

Teori-teori demokrasi klasik tersebut sekarang ini telah banyak direvisi. Muncul *pendekatan pluralis (pendekatan empiris-minimalis)*¹⁴⁸ dalam teori demokrasi yang dikemukakan oleh Schumpeter dan Dahl, *kontraktarianisme* Rawls, dan *libertarianisme* Nozick, dapat dipandang sebagai modifikasi dan revisi atas kekurangan teori demokrasi individualisme liberal. Joseph Schumpeter melalui *pendekatan empiris-minimalis* menyebutkan bahwa demokrasi merupakan pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik dimana individu-individu melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam memperoleh suara rakyat.

Pendekatan pluralis berbeda dengan individualisme liberal dalam hal memandang politik sebagai gelanggang bagi bertarungnya kepentingan-kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat, bukannya sebagai perwakilan dari pilihan-pilihan individu, yang masing-masing mengejar kepentingan-kepentingan yang berbeda.. Menurut teori pluralis, demokrasi adalah sistem yang fungsional untuk mencapai titik keseimbangan di antara kelompok-kelompok bersaing – melalui mekanisme pemilihan periodik. Prosedur pemilu dipahami sebagai kompetisi antar elite untuk memperebutkan kekuasaan politik dengan menghimpun dukungan berbagai kelompok atau membentuk koalisi daripada mengekspresikan kehendak rakyat.¹⁴⁹

Teori kontraktarian yang dikemukakan John Rawls merupakan pengembangan terori individualisme liberal yang tidak hanya mementingkan kebebasan politik, melainkan juga persamaan ekonomi di dalam konteks keadilan distributif. Seperti

¹⁴⁸ Suyatno. *Op.Cit.* hal. 39.

¹⁴⁹ Carol C. Gould. *Op.Cit.* hal. 8.

halnya individualisme liberal, Rawls mengusulkan persamaan kebebasan dasar – meliputi kebebasan sipil dan hak-hak politik. Untuk membangun prinsip-prinsip keadilannya, Rawls menggunakan model prosedur kontrak yang didasarkan pada rasionalitas. Kelebihan teori Rawls dibanding pluralisme adalah konsepsinya tentang perlunya diperbaiki ketimpangan sosial dan ekonomi. Menurut Gould, teori Rawls ini dapat disebut sebagai liberalisme kesejahteraan (*welfare liberalism*).¹⁵⁰

Teori dari Robert Nozick lebih tepat disebut sebagai fundamentalisme libertarian. Nozick memisahkan negara – yang berfungsi minimalis untuk melindungi kebebasan individu – dari berbagai kelompok masyarakat yang ada di dalamnya. Seluruh anggota dalam masyarakat tersebut harus bebas menentukan tatanan sosial atau jalan hidup apa yang disetujuinya.¹⁵¹

Sementara itu, teori demokrasi sosialis tradisional juga telah direvisi secara meyakinkan melalui beberapa pendekatan seperti *sosialisme demokratis* (misal karya kelompok *Praxis* Yugoslavia) dan teori *aksi komunikatif* (deliberatif) yang diajukan oleh Jürgen Habermas. Di samping itu beberapa teoretisi politik, seperti C.B. Macpherson dan Carole Pateman, berusaha secara tegas mempertemukan nilai-nilai tradisi individualisme liberal dan sosialis,¹⁵² yang kemudian melahirkan pemikiran/gagasan tentang demokrasi partisipatoris yang berkembang pada dekade 1960-1970-an.

Menurut Macpherson, model demokrasi partisipatoris ini merupakan gagasan yang pertama kali dikembangkan oleh kalangan aktivis gerakan mahasiswa Kiri Baru

¹⁵⁰ *Ibid.* hal. 9.

¹⁵¹ *Ibid.* 11.

¹⁵² Selanjutnya dapat dilihat dalam Carol C. Gould. *Op.Cit.* hal. 7-16.

(*New Left*) yang berideologikan Neo-Marxis. Dalam perkembangannya, gagasan ini menjadi wacana alternatif demokratisasi di seluruh dunia. Dalam bidang hukum, gagasan ini mendorong lahirnya gerakan *Critical Legal Studies*.¹⁵³

Dari paparan di atas menunjukkan kebenaran kata Larry Diamond bahwa bentuk ideal demokrasi tidak akan mampu dipenuhi sekalipun oleh negara demokrasi liberal.¹⁵⁴ Demikian juga menurut Carol C. Gould, demokrasi nyaris tidak dapat dipraktikkan secara sempurna. Di negara Barat yang dianggap sebagai kampiun demokrasi, persoalan utama yang muncul adalah gagalnya masyarakat demokrasi tersebut – lebih-lebih pada masyarakat sosialis Timur yang dianggap tidak berpahaman demokrasi – dalam memberikan kebebasan individu yang penuh di satu pihak dan persamaan serta kooperasi sosial di pihak lain.

Di samping itu, masyarakat demokrasi Barat tidak sepenuhnya demokratis, dalam arti tidak dimungkinkannya partisipasi politik yang efektif oleh kelompok-kelompok miskin, kaum minoritas, bahkan mayoritas kelompok pekerja.¹⁵⁵ Oleh karena tidak mungkin demokrasi diterapkan secara sempurna oleh setiap negara, maka dalam kajian Jean Baechler demokrasi itu tidak saja mengandung kebajikan-kebajikan, namun di dalamnya juga dapat terbersit adanya kecurangan (korupsi) dalam demokrasi.

¹⁵³ C.B. Macpherson (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press, Oxford, p. 93. Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari (2005) *Menemukan Demokrasi*. Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 47-48.

¹⁵⁴ Larry Diamond. *Op.Cit.* hal. 19.

¹⁵⁵ Carol C. Gould *Op.Cit.* hal. 249-250.

Tipe-tipe utama kecurangan dalam demokrasi tersebut meliputi kecurangan politis, kecurangan ideologis, dan kecurangan moral.¹⁵⁶

Adanya krisis terhadap demokrasi individualisme-liberal (yang kemudian populer dengan istilah demokrasi liberal/perwakilan/elektoral) mengarahkan para ahli dan ilmuwan untuk terus berupaya mencari gagasan baru sebagai alternatif demokrasi agar lebih bermakna. Di samping munculnya teori demokrasi partisipatif, kemudian muncul gagasan demokrasi yang terkenal dengan sebutan *demokrasi deliberatif*. Nama Jürgen Habermas patut disebut di sini sebagai penggagas dari teori demokrasi deliberatif.¹⁵⁷

Sementara itu dalam perspektif teori politik modern dikenal adanya dua macam teori demokrasi, yaitu teori demokrasi elitis (*elitist democracy*) dan teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*). Teori demokrasi elitis merupakan sebuah bentuk bangunan baru dan pengembangan lebih lanjut dari teori elit dalam kaitannya dengan demokrasi.¹⁵⁸ Untuk memahami teori demokrasi elitis ini, patut kiranya jika

¹⁵⁶ Penjelasan lebih lanjut tentang kecurangan demokrasi dapat dibaca dalam Jean Baechler (1995) *Democracy An Analytical Survey*. Diterjemahkan oleh Bern. Hidayat (2001) *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 246-254.

¹⁵⁷ Gagasan demokrasi deliberatif tidak bermaksud menyingkirkan model demokrasi formal, namun hendak menjawab krisis demokrasi formal-liberal. Jika demokrasi liberal berupaya memperkuat “demokrasi representatif” melalui institusi-institusi perwakilan dan prosedur elektoral, maka demokrasi deliberatif berupaya mengembangkan “demokrasi inklusif” yang membuka akses partisipasi warga masyarakat. Lihat Sutoro Eko (2004) “Krisis Demokrasi Elektoral”. Dalam *Jurnal Mandatory, Krisis Demokrasi Liberal*. IRE, Yogyakarta, hal. 56-60. Uraian yang cukup luas tentang demokrasi deliberatif ini dapat dibaca di antaranya: Jürgen Habermas “Paradigms of Law”. In Tom Campbell and Adrienne Stone. *Op.Cit.* pp. 275-288; Michel Rosenfeld “Law as Discourse: Bridging the Gap Between Democracy and Rights”. In Tom Campbell and Adrienne Stone. *Op.Cit.* pp. 290-315; Tom Campbell “Legal Positivism and Deliberative Democracy”. In Tom Campbell and Adrienne Stone. *Op.Cit.* pp. 317-344.

¹⁵⁸ SP. Varma. *Op.Cit.* hal. 210.

diketengahkan lebih dahulu tentang pokok-pokok konsepsi dari teori elit. Menurut para *elite theorists*:

1. Kekuasaan politik, seperti halnya barang-barang sosial lainnya didistribusikan dengan tidak merata.
2. Pada hakekatnya, orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok: yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik 'penting' dan mereka yang tidak memilikinya.
3. Secara internal, elit bersifat homogen, bersatu, dan memiliki kesadaran kelompok. Elit itu bukan merupakan kumpulan individu-individu yang saling terpisah, atau sekedar merupakan penjumlahan orang-orang saja. Tetapi sebaliknya, individu-individu yang ada dalam kelompok elit itu saling mengenal dengan baik, memiliki latar belakang yang mirip, dan memiliki nilai-nilai, kesetiaan, dan kepentingan yang sama. Untuk ini ada yang mengatakan kelompok elit itu memiliki "Tiga K", yaitu kesadaran, keutuhan, dan kebulatan tujuan kelompok.
4. Elit itu mengatur sendiri kelangsungan hidupnya (self perpetuating) dan keanggotaannya berasal dari suatu lapisan masyarakat yang sangat terbatas (exclusive). Pemimpin-pemimpin selalu memilih sendiri penggantinya dari kalangan istimewa yang hanya terdiri dari beberapa orang.
5. Terakhir, dan karena keempat hal di atas, kelompok elit itu pada hakekatnya bersifat otonom, kebal akan gugatan dari siapa pun di luar kelompoknya mengenai keputusan-keputusan yang dibuat. Semua persoalan politik penting diselesaikan menurut kepentingan atau tindakan kelompok.¹⁵⁹

Kerangka konsepsional dari teori elit tersebut selanjutnya dikembangkan oleh para teoretisi demokrasi elitis. Menurut pandangan teoretisi demokrasi elitis, suatu masyarakat itu dibentuk oleh "kekuatan-kekuatan yang tidak bebas dan impersonal". Karl Mannheim, salah satu teoretisi demokrasi elitis, menyatakan bahwa pembentukan kebijakan sebenarnya ada di tangan para elite. Namun, hal ini bukan berarti bahwa masyarakat tersebut tidak demokratis, selama masih ada ketercukupan bagi masyarakat

¹⁵⁹ Uraian lebih lanjut tentang teori elit ini di samping dapat dibaca pada SP. Varma, juga dapat dilihat pada Robert D. Putnam (1976) "*Introduction*". In *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York, dalam Mochtar Mas'ud dan Colin MacAndrews. *Op.Cit.* hal. 76- 94. Lihat juga Haryanto (2005) *Kekuasaan Elit, Suatu Bahasan Pengantar*. Program Pascasarjana (S2) Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal.30-31.

untuk mengganti para pemimpin mereka atau untuk memaksanya mengambil keputusan-keputusan atas dasar kepentingan masyarakat banyak.

Mannheim yang membenarkan Pareto – salah satu teoretisi elit – menekankan bahwa kekuasaan politik selalu dijalankan oleh minoritas (elite). Ia juga membenarkan Roberto Michels dan menegaskan dalam pengembangan hukum selalu cenderung menuju kepada pemerintah oligarkis (*iron law of oligarchy*/hukum besi oligarki).¹⁶⁰

Demikian juga Harold Lasswell, teoretisi demokrasi elitis berikutnya, menekankan adanya fungsi-fungsi manipulatif dan kemampuan para elite.¹⁶¹ Joseph Schumpeter menegaskan bahwa peran masyarakat bukan untuk memutuskan masalah-masalah politik dan memilih wakil-wakil yang akan melaksanakan keputusan-keputusan tersebut, namun peran mereka lebih pada untuk memilih orang-orang yang akan membuat keputusan-keputusan yang diperuntukan bagi mereka.¹⁶²

Teori demokrasi partisipatif yang muncul kemudian adalah sebuah bentuk penolakan terhadap asumsi yang dibuat oleh teori demokrasi elitis yang menekankan bahwa masyarakat itu dibentuk oleh “kekuatan-kekuatan yang tidak bebas dan impersonal”. Teori demokrasi partisipatif justru menekankan bahwa “perkembangan diri individu” sebagai kriteria utama untuk mengevaluasi karakter negara dan masyarakat. Dalam hal ini John Dewey menyatakan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan fokus perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik.

¹⁶⁰ Lihat Alfred de Grazia (1949) *Roberto Michels 'First Lectures in Political Sociology*. University of Minnesota, Minneapolis, p. 142, sebagaimana dikutip SP. Varma. *Op. Cit.* hal. 205.

¹⁶¹ S.P. Varma. *Op.Cit.* hal. 210-218.

¹⁶² Lihat Joseph Schumpeter (1952) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper. New York, p. 269, sebagaimana dikutip SP. Varma *Op.Cit.* hal. 211-212.

Sementara itu Peter Bachrach percaya bahwa partisipasi aktif – dalam arti yang luas – dari individu dalam berbagai keputusan di suatu komunitas merupakan faktor utama dalam mengembangkan kemampuan rakyat. Suatu perubahan dari demokrasi yang ada saat ini kepada “demokrasi partisipasi” akan memerlukan: 1) Perubahan kesadaran rakyat, yang tadinya memandang diri mereka sebagai penerima pasif atas segala sesuatu yang diberikan oleh kekuasaan menjadi agen-agen perubahan sosial yang aktif melalui bentuk partisipasi yang positif dalam proses pengambilan keputusan oleh negara; dan 2) Pengurangan secara besar-besaran segala ketimpangan yang ada.¹⁶³

Paling tidak ada dua tahapan utama yang ditekankan dalam demokrasi: pertama, apa yang disebut sebagai *agenda setting*. *Agenda setting* adalah suatu tahap untuk menentukan dan memilih masalah apa saja yang hendak dibahas dan diputuskan. Kedua, adalah *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan, yang kesemuanya menempatkan *demos/populus* dalam posisi yang sentral.

Dari sekalian teori dan gagasan demokrasi tersebut tampaknya selalu terdapat satu penekanan yang sama bahwa sesungguhnya yang berkuasa dan titik sentral dalam demokrasi adalah rakyat (*demos, populus*). Dalam kaitan ini Robert A Dahl mengatakan bahwa “*The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process*”.¹⁶⁴

¹⁶³ SP. Varma. *Ibid.* hal. 218-223.

¹⁶⁴ Afan Gaffar *Op.cit.* hal. 6.

Dengan *demos/populus* merupakan titik sentral dari demokrasi, lalu E Barker menuturkan bahwa demokrasi itu tidak lain adalah “pemerintahan rakyat”, yang kemudian diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dalam hal ini R.M. Mac Iver menyebutnya dengan “*Democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its being*”. Dengan demikian, basis kekuasaan dan wewenang tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat. Artinya, dalam demokrasi secara definitif rakyatlah yang memiliki kedaulatan yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.¹⁶⁵

Jika posisi rakyat adalah sebagai titik sentralnya, maka menurut M.C. Burkens, et.al. demokrasi memerlukan 6 (enam) syarat minimum sebagaimana yang telah disebutkan di atas, yang dua diantaranya adalah: a) dihormatinya hak-hak kaum minoritas, dan b) adanya “keterbukaan”. Tampilnya asas “dihormatinya hak-hak kaum minoritas” ini terkait dengan asas pengambilan keputusan dalam ketatanegaraan di Belanda yaitu asas mayoritas. Adapun asas keterbukaan merupakan *conditio sine qua non* bagi demokrasi, sekaligus merupakan pelaksanaan dari asas demokrasi.¹⁶⁶

Keterbukaan – baik “*openheid*” maupun “*openbaar-heid*” (“*openheid*” adalah sikap mental berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain; “*openbaar-heid*” menunjukkan suatu keadaan) sangat penting

¹⁶⁵ Fatkhurohman (2002) “Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia”. *Widya Yuridika*, Vol. 10 No. 2, 2002, hal. 46-47.

¹⁶⁶ M.C. Burkens et.al. *Loc.Cit.*

artinya bagi pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis.¹⁶⁷ Dalam hal ini sekitar tahun enampuluhan-tujuh puluhan Carol Pateman memunculkan konsep “demokrasi partisipasi”.¹⁶⁸

Dalam konsep “demokrasi partisipasi” rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissingsrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingproces*).¹⁶⁹ Dalam hal ini John Ferejohn menyatakan bahwa “*Democracy embodies at least two core values: equality and self government. Equality is the idea that everyone has an equal right to participate in making the public decisions that can coerce or bind us*”.¹⁷⁰

Sementara itu Marc Bühlmann et.al. menyatakan bahwa hal yang paling fundamental dari demokrasi adalah adanya persamaan/kesetaraan (*equality*), kebebasan (*freedom*), dan pengawasan (*control*). Lebih lanjut ia menyatakan sebagai berikut:

“*We define control, equality, and freedom as the three fundamental and necessary conditions of democracy. These three principles are mutually necessary and, at the same time, there are tensions and interdependencies among them. Neither freedom without equality nor equality without freedom is possible. Control can guarantee these two principles, but has to be shaped by the norms of freedom and equality. In other words: the three principles are complementary. ... A simultaneous maximisation of all three principles is neither possible nor desirable. A high quality of democracy does not stem from increasing equality and increasing freedom and increasing control but from an optimal balance between the three principles*”.¹⁷¹

¹⁶⁷ P. De Haan et.al. (1986) *Bertuursrecht in Sociale Rechtsstaat, deel 2 Bertuurshandelingen en waarborgen*. Kluwer, Deventer, p. 122, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon. *Ibid.* hal. 4.

¹⁶⁸ P.W.C. Akkersmans et.al. (1985) *Algemene Begrippen van Staatsrecht, deel I*. W.E.J. Tjeenk, Zwolle, p. 161. sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.* hal 6.

¹⁶⁹ P. de Haan. *Op.Cit.* p. 140. sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon. *Loc.Cit.*

¹⁷⁰ John Ferejohn (2005) *Participation and Democracy*. Stanford University, p. 10.

¹⁷¹ Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel, and Bernhard Wessels (2007) *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies*. NCCR Democracy, University of Zurich, Social Science Research Centre Berlin (WZB), pp. 13-14.

Dari paparan tersebut di atas menunjukkan bahwa hal-hal yang cukup esensial dari demokrasi adalah adanya kedaulatan rakyat, persamaan/kesetaraan, kebebasan, kontrol, asas “keterbukaan”, dan asas “dihormatinya hak-hak kaum minoritas” yang memungkinkan sekalian warga masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan tata pemerintahan. Hadjon menekankan bahwa dalam tata pemerintahan yang demokratis, asas keterbukaan perlu mendapat perhatian sebab demokrasi perwakilan saja dewasa ini sudah tidak memadai. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, “keterbukaan” merupakan pelaksanaan asas bahkan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi.¹⁷²

A.3. Tipe Demokrasi

A.3.1. Beragam Klasifikasi tentang Negara Demokrasi

Beragamnya para ahli politik dalam mengkonsepsikan dan mendefinisikan demokrasi berimplikasi pula dalam keberagaman indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur apakah suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi atau tidak. Implikasi selanjutnya adalah munculnya perdebatan tentang cara mengklasifikasikan rezim-rezim serta kondisi-kondisi untuk menciptakan demokrasi dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan demokrasi. Sekalian akar permasalahan tersebut adalah terletak dari belum adanya kesepakatan dalam memaknai demokrasi.

¹⁷² Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.* hal. 9.

Berangkat dari pengertian yang tidak tunggal sebagaimana pada paparan di atas, maka dalam kenyataan perjalanan negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh jalur-jalur yang berbeda-beda.¹⁷³ Sebagai misal, Amerika Serikat yang liberal dan (bekas) Uni Soviet yang totaliter, yang sama-sama mengklaim sebagai negara demokrasi kenyataannya mempraktikkan situasi yang berbeda.

Berdasarkan hal demikian, dalam praktik dapat dilihat timbul bermacam-macam predikat demokrasi, seperti: *social democracy*, *liberal democracy*, *people democracy*, *guided democracy*, dan sebagainya.¹⁷⁴ Indonesia sendiri pernah menggunakan predikat demokrasi terpimpin (Orde Lama) dan demokrasi Pancasila (Orde Baru). Sementara untuk demokrasi pasca Orde Baru, hingga kini belum ada predikatnya.

Dengan begitu beragamnya makna demokrasi sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, maka dalam hitungan David Collier dan Steven Levitsky terdapat lebih kurang 550 tipe demokrasi yang kini berkembang di dunia. Dengan menggunakan model bandul sebagai analogi pengukuran demokrasi yang dimulai dari kadar demokrasi yang ada dalam rezim otoritarian hingga rezim yang memiliki kadar demokrasi yang penuh (*advanced democracy*), Collier dan Levitsky menyebutkan empat titik gradasi yang membedakan kadar demokrasi yang terdapat dalam suatu rezim. Ragaan VI menggambarkan arah bandul yang

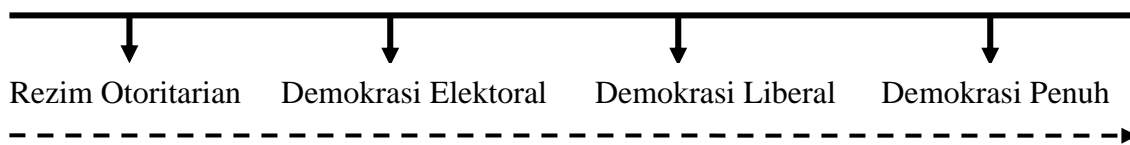
¹⁷³ M. Amien Rais (1986) "Pengantar" dalam *Demokrasi dan Proses Politik*. LP3ES, Jakarta, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD (1998) *Op.Cit.* hal. 15-16.

¹⁷⁴ Sri Soemantri M. (1981) *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali, Jakarta, hal. 27.

menunjukkan tipe-tipe demokrasi berbeda yang bergantung pada titik kandungan demokrasi yang dimiliki yang pada gilirannya akan membedakan tipe demokrasi yang ada.¹⁷⁵

RAGAAAN VI

ARAH BANDUL DEMOKRASI¹⁷⁶



Dari Ragaan di atas kiranya dapat menjelaskan mengapa ada banyak sub-tipe demokrasi yang berkembang di dunia, seperti Demokrasi Konsosional, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, Demokrasi Kerakyatan, Demokrasi Liberal, Demokrasi Elektoral, Demokrasi Terbatas, Pseudo-demokrasi, dan sebagainya. Namun, dengan menggunakan *pendekatan empiris-minimalis* dari Joseph Schumpeter kiranya dapat ditemukan adanya 2 (dua) perspektif umum yang dapat digunakan dalam membagi tipe demokrasi. *Pertama*, perspektif yang menunjuk pada suatu bentuk politik yang warga masyarakatnya terlibat secara langsung dalam pemerintahan dan dalam pembuatan keputusan-keputusan. Dan

¹⁷⁵ Dikutip oleh Suyatno. *Op.Cit.* hal. 62 dari David Collier dan Steven Levitsky (1997) "Democracy 'with Adjectives': Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research". In *World Politics* 49, no. 3. pp. 430-451.

¹⁷⁶ Andreas Schedler (1998) "What is Democratic Consolidation? In *Journal of Democracy*, Vol. 9 No. 2, April 1998.

kedua, perspektif yang merujuk pada bagaimana mekanisme proses penyelenggaraan pengambilan keputusan.¹⁷⁷

A.3.2. Tipe Demokrasi Langsung dan Tipe Demokrasi Perwakilan

Kedua perspektif tersebut pada paparan di atas pada gilirannya melahirkan tipe demokrasi yang paling umum diimplementasikan di dunia dewasa ini, yakni *pertama*, tipe demokrasi langsung (*direct/participatory democracy*), yaitu suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik yang warga negaranya terlibat secara langsung.

Dalam tipe demokrasi ini warga masyarakat dapat merumuskan kepentingan bersama dan menemukan alternatif penyelesaian masalah serta melaksanakannya dengan semangat kebersamaan. Dengan demikian, kehendak seluruh warga masyarakat dapat diwujudkan dalam praktik keputusan politik tanpa perantara dan tanpa manipulasi. Ini adalah tipe demokrasi “asli” sebagaimana yang terdapat di *polis* Athena pada masa Yunani Kuno. Oleh karenanya, tipe demokrasi langsung ini hanya dapat berjalan jika komunitasnya cukup kecil.

Kedua, adalah tipe demokrasi perwakilan – sering disebut juga dengan “demokrasi liberal” (*representative/liberal democracy*) – yaitu suatu sistem politik pemerintahan yang menunjukkan pejabat-pejabat terpilih melaksanakan tugas

¹⁷⁷ Dikutip oleh Suyatno. *Op.Cit.* hal. 62-63 dari David Held (1992) “From City-states to a Cosmopolitan Order”, in *Political Studies*. XL, Special Issue, pp. 10-39.

untuk “mewakili” kepentingan atau pandangan warga dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”.

Dalam demokrasi perwakilan ini warga masyarakat juga menjalankan hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan publik. Namun proses tersebut tidak dilaksanakan secara langsung oleh seluruh warga masyarakat, melainkan melalui perwakilan dan para wakil warga tersebut bertanggung jawab kepada warga masyarakat yang diwakilinya. Dua elemen yang paling esensial pada tipe demokrasi perwakilan ialah *pertama*, dipisahkannya antara pemerintah dan masyarakat; *kedua*, secara periodik diselenggarakannya pemilihan umum (pemilu) sebagai wahana warga masyarakat dalam mengontrol pemerintah.

Dengan mengutip pendapat Thomas Meyer, Suyatno menjelaskan bahwa tipe demokrasi perwakilan ini pada umumnya dikaitkan dengan dua sistem dasar pemerintahan yang umum berlaku di dunia, yaitu *demokrasi parlementer* dan *demokrasi presidensial*. Dalam demokrasi parlementer kekuasaan pengambilan keputusan politik tertinggi dijalankan oleh para wakil rakyat. Sedangkan kepala negara biasanya memiliki kekuasaan yang sangat terbatas yakni hanya menjalankan tugas-tugas mewakili negara dan penengah dalam situasi konflik. Sedangkan dalam demokrasi presidensial kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang presiden yang memiliki kekuasaan politik yang kuat sekaligus memiliki

kedudukan yang kuat dalam pembuatan keputusan maupun penentuan kebijakan publik.¹⁷⁸

Dalam realitasnya kebanyakan negara di dunia tidak secara ketat menggunakan salah satu tipe demokrasi tersebut. Artinya, banyak negara menjalankan tipe campuran dari tipe-tipe demokrasi tersebut. Dengan kata lain implementasi tipe demokrasi kerap kali tidak terlalu murni merujuk pada satu tipe tertentu.

Sughart dan Carey menjabarkan tipologi dalam konteks realitas demokrasi campuran yaitu: 1) presidensial murni, 2) presidensial-parlementer, 3) perdana menteri-presidensial, 4) parlementer dengan ‘presiden’, dan 5) parlementer murni. Tabel 3 berikut menunjukkan karakteristik varian demokrasi campuran (presidensialisme-parlementerisme).¹⁷⁹

Tabel 3

INDEKS REZIM DEMOKRATIS PRESIDENSIALISME-PARLEMENTERISME

NO	TIPE	PENJABARAN KARAKTERISTIK	CONTOH NEGARA
1	Presidensial murni	- Pilihan presiden secara langsung - Eksekutif monistik dengan presiden	Amerika Serikat
2	Presidensial-parlementer	- Pilihan presiden secara langsung - Eksekutif dualistik dengan perdana menteri yang tergantung pada presiden	Rusia
3	Perdana menteri-presidensial	- Pilihan presiden secara langsung - Eksekutif dualistik dengan perdana menteri yang independen dari presiden	Polandia
4	Parlementer dengan pilihan	- Pilihan presiden secara langsung	Austria

¹⁷⁸ *Ibid.* hal. 66-67, dikutip dari Thomas Meyer (2002) *Demokrasi: Sebuah Pengantar untuk Penerapan*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁷⁹ *Ibid.* hal. 68-69, dikutip dari Mathhew Sabeng Shugart and John M. Carey (1992) *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.

	presiden secara langsung	- Eksekutif monistik dengan perdana menteri	
5	Parlementer murni	- Tidak ada pilihan presiden secara langsung - Eksekutif monistik dengan perdana menteri	Jerman, Inggris

Sejalan dengan kemajuan teknologi dan informasi (TI), tampaknya juga berimbas pada perkembangan demokrasi. Pada akhir-akhir ini muncul tipe demokrasi yang paling mutakhir yaitu apa yang disebut dengan *elektronik demokrasi* – yang populer dengan sebutan *e-demokrasi*. Meski masih terbatas di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Swedia, Inggris, Australia, dan beberapa negara lainnya, ke depan tipe e-demokrasi ini terbuka kemungkinan akan melanda negara-negara lainnya.

Menurut Steven Clift, e-demokrasi adalah penggunaan TI dan komunikasi sebagai startegi melalui “sektor demokratik” dalam proses politik pada tingkat komunitas lokal, negara, wilayah regional, bangsa-bangsa, dan pada tingkat global. Adapun yang dimaksud dengan “sektor demokratik” adalah aktor-aktor demokratik yang mencakup: 1) pemerintahan, 2) pejabat terpilih, 3) media dan sebagian besar mereka yang memiliki situs/portal internet, 4) partai politik dan kelompok kepentingan, 5) organisasi masyarakat madani (*civil society*), 6) organisasi internasional, dan 7) warga/pemilik hak suara. Masing-masing aktor terlibat dalam jaringan komunikasi melalui TI dan *online* secara mandiri. Interaksinya dapat melahirkan bentuk e-demokrasi yang baik, sebab memungkinkan adanya *input* dan *output* antara pemerintah dengan warga negara.

Pemerintah memberikan keleluasaan akses untuk informasi dan interaksi secara elektronik kepada aktor-aktor demokratik lainnya.¹⁸⁰

A.4. Jalinan Demokrasi dengan Politik

A.4.1. Pengertian tentang Politik

Sebelum memaparkan lebih lanjut jalinan antara demokrasi dengan politik, terlebih dahulu akan dipaparkan apa yang disebut dengan politik itu. Ramlan Surbakti mengatakan politik adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang berdomisili dalam suatu wilayah tertentu.¹⁸¹

Dengan mengutip Deutsch, Imam Suprayogo menjelaskan bahwa politik ialah koordinasi usaha-usaha serta pengharapan-pengharapan manusia yang dapat diandalkan untuk mencapai tujuan masyarakat.¹⁸² Sedangkan M. Solly Lubis menyatakan bahwa politik ialah penentuan kebijakan umum mengenai pengelolaan dan pengendalian masyarakat (*public policy making*).¹⁸³ Ini semua mirip dengan pendapat Joyce Mitchell bahwa “*Politics is collective decision making or the making of public policies for an entire society*”.¹⁸⁴

Jalaluddin Rakhmat mengatakan bahwa secara sederhana politik adalah segala hal yang berkaitan dengan permainan kekuasaan. Dengan demikian, pekerjaan seorang politikus hanya ada dua: 1) menghimpun kekuasaan (*machtvorming*), dan 2) menggunakan kekuasaan (*machtaanwending*).¹⁸⁵

Dalam pandangan ilmuwan politik kontemporer, politik adalah proses pembuatan keputusan dan

¹⁸⁰ Steven Clift. *E-democracy, E-Governance and Public Net-Work*. Dalam <http://www.publicus.net/articles/edempublicusnetwork.html>.

¹⁸¹ Ramlan Surbakti (1992) *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta, hal. 11.

¹⁸² Imam Suprayogo (1998) “Kiai dan Politik di Pedesaan: Sebuah Kajian tentang Variasi dan Bentuk Keterlibatan Politik Kiai (Ringkasan Disertasi)”, dalam *Jurnal STAIN Malang*, No. 5, LP3M, Malang, hal. 64.

¹⁸³ M. Solly Lubis. *Loc.Cit.*

¹⁸⁴ Miriam Budiardjo (2005) *Op.Cit.* hal. 11.

¹⁸⁵ Jalaluddin Rakhmat (1992) *Islam Aktual: Refleksi Sosial Seorang Cendekiawan Muslim*. Mizan, Bandung, hal. 112.

pelaksanaan keputusan-keputusan yang mengikat suatu masyarakat.¹⁸⁶ Dari beberapa definisi ini dapat ditarik benang merah bahwa politik adalah bentuk kegiatan dari sebuah kekuasaan untuk membuat kebijakan umum yang mengikat masyarakat.

Cakupan pembicaraan tentang “politik” ini bisa meluas sampai pada masalah kehidupan politik. Jika demikian halnya, maka perbincangan politik secara luas akan bersinggungan juga dengan memperbincangkan tentang “sistem politik”. Menurut David Easton, sistem politik mengandung arti sebagai “*a set of interactions abstracted from the totality of social behavior, through which values area allocated for a societ*”. Cakupan pengertian tersebut cukup luas yang di dalamnya menyangkut pula pengertian kehidupan politik. Adapun kehidupan politik adalah: “*a set or system of interactions difined by the fact that they are more or less directly related to the authoritative allocation of values for a society*”.¹⁸⁷

Easton memandang kehidupan politik sebagai suatu sistem kegiatan-kegiatan yang saling berkaitan. Sifat saling berkaitan atau ikatan-ikatan sistematis dari kegiatan-kegiatan tersebut berasal dari fakta bahwa semua kegiatan itu mempengaruhi cara pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan otoritatif itu dalam masyarakat.

Berdasarkan definisi Easton tersebut dapat dikemukakan bahwa sistem politik adalah bagian dari sistem sosial yang menjalankan: 1) alokasi nilai-nilai (dalam bentuk keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan), yang 2) alokasinya bersifat otoritatif (yaitu dikuatkan oleh kekuasaan yang sah), dan 3) alokasi yang otoritatif tersebut mengikat seluruh masyarakat. Dalam masyarakat modern, otoritas yang sah, yaitu yang memiliki wewenang sah untuk menggunakan kekuasaan-paksaan, adalah berbentuk negara. Dalam tingkat lokal, otoritas yang sah tersebut adalah berbentuk daerah otonom.

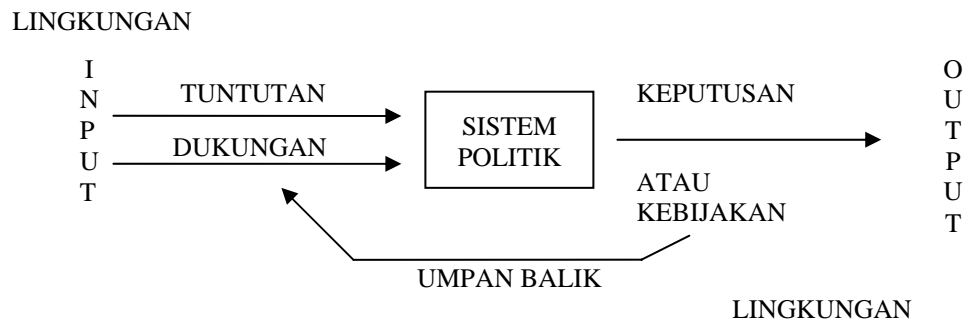
¹⁸⁶ Zulfi Mubaraq (2006) *Konspirasi Politik Elit Tradisional di Era Reformasi*. Aditya Media, Yogyakarta, hal. 17.

¹⁸⁷ Morton R. Davies and Vaughan A. Lewis (1971). *Loc. Cit.*

Dengan demikian Easton memandang sistem politik sebagai proses konversi (perubahan), yaitu merubah *input* menjadi *output*. Kemampuan untuk memproses perubahan *input* menjadi *output* inilah yang menjamin kemampuan suatu pemerintahan untuk bertahan. Ragaan VII berikut menggambarkan suatu “model” dari Easton untuk mempelajari kehidupan politik yang menjamin bekerjanya sistem politik tersebut.¹⁸⁸

RAGAAN VII

MODEL KEHIDUPAN POLITIK



Gabriel A. Almond dengan analisis struktural-fungsionalnya menyebutkan bahwa sistem politik adalah: “Sistem interaksi yang terdapat dalam semua masyarakat merdeka yang menjalankan fungsi-fungsi integrasi dan adaptasi (baik di dalam masyarakatnya sendiri maupun menghadapi masyarakat lain) melalui penerapan atau ancaman penerapan daya paksa yang lebih-kurang sah”. Definisi Almond ini menunjukkan bahwa tanpa adanya struktur yang mampu menerapkan daya paksa secara sah, sistem interaksi tersebut bukan merupakan sistem politik.

Seperti halnya Easton, Almond memandang sistem politik pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengubah tuntutan dari masyarakat (*input*) menjadi kebijakan (*output*), yang melalui saluran “umpan balik” akan menjadi calon *input* baru. Sebelum tuntutan bisa menjadi isu politik yang relevan ia harus diartikulasikan terlebih dahulu. Karena jumlah tuntutan cenderung tak terbatas dan

¹⁸⁸ David Easton (1957) “Analisis Sistem Politik”. Dalam Mochtar Mas’oed dan Colin MacAndrews (2006) *Perbandingan Sistem Politik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 4-5.

beraneka ragam, tuntutan-tuntutan itu harus diagregasikan menjadi sejumlah kecil alternatif kebijakan sebelum bisa diproses dalam sistem politik. Bila input-input itu akan diproses secara sah, maka sistem itu harus memiliki mekanisme untuk membuat aturan, menerapkan aturan, dan menghakimi pelanggaran terhadap aturan itu.¹⁸⁹

M. Solly Lubis menyebutkan bahwa sistem politik adalah mekanisme kekuasaan untuk mengendalikan kehidupan masyarakat. Di samping itu, sistem politik juga dapat dikatakan sebagai struktur kekuasaan politik dan mekanisme kelembagaan yang mengendalikannya. Adapun kekuasaan politik (*political power*) ialah kemampuan untuk mempengaruhi penentuan *public policy*, dimana penentuan itu tergantung aspirasi politik dari kekuatan politik yang berperan secara dominan.¹⁹⁰

Robert A. Dahl mengatakan bahwa sistem politik: “... *as any persistent pattern of human relationships that involves, to a significant extent, control, influence, power, or authority*”.¹⁹¹

Berdasarkan paparan perumusan politik dan perumusan sistem politik tersebut, Rusadi Kantaprawira sampai pada suatu kesimpulan bahwa antara politik dan sistem politik itu tampak kemiripannya, sehingga tampak batas-batas antara keduanya tidaklah selalu tajam. Lebih-lebih dengan memperhatikan pendapat Dahl tersebut, jika ada perbedaan perumusan, itu hanyalah terletak pada istilah “*persistent pattern*” atau katakanlah pola yang langgeng.

Dalam rumusan Kantaprawira, sistem politik adalah mekanisme seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik dalam hubungannya satu sama lain yang menunjukkan suatu proses yang terus-menerus. Sedangkan yang dimaksud dengan struktur adalah semua aktivitas yang dapat diobservasi atau diidentifikasi dapat menentukan sistem politik itu sendiri.¹⁹²

Untuk keperluan analisis, istilah politik dalam studi ini dikonsepsikan sebagai suatu bentuk kegiatan dari sebuah kekuasaan (mekanisme kekuasaan)

¹⁸⁹ Mochtar Mas’oed dan Colin MacAndrews. *Op.Cit.* hal. 108-110.

¹⁹⁰ M. Solly Lubis. *Loc..Cit.*

¹⁹¹ Rusadi Kantaprawira. *Op.Cit.* hal. 7.

¹⁹² *Ibid.* hal. 8.

untuk mengendalikan kehidupan masyarakat dan membuat kebijakan umum yang mengikat masyarakat. Tercakup dalam pengertian politik ini akan terlihat adanya hubungan maupun interaksi antara sedikit orang yang berkuasa (lazim disebut dengan elite politik) yang memiliki kekuasaan dan wewenang (yang dalam studi ini adalah kekuasaan dan wewenang legislasi) yang berhadapan dengan warga masyarakat yang idealnya secara bersama-sama menentukan tujuan-tujuan sosial yang hendak dicapai.

A.4.2. Konfigurasi Politik Demokratis

Hubungan dan tolak-tarik antara kekuasaan negara/kekuasaan politik dengan rakyat pada dasarnya dapat dikaji dari perspektif demokrasi. Dengan demikian dalam hubungan ini akan terlihat adanya jalinan demokrasi dengan konfigurasi politik. Bahkan dalam konsepsi yang dibangun oleh teori demokrasi elitis ditegaskan bahwa demokrasi adalah “suatu sistem politik di mana partai-partai politik berlomba untuk mendapatkan suara massa pemilih, elitnya relatif “terbuka” dan direkrut atas dasar kualitas, dan massa penduduk dapat berpartisipasi dalam mengatur masyarakat, setidaknya dalam hal kebebasan untuk memilih elit tandingan”.¹⁹³

Menurut Henry B. Mayo, sistem politik demokratis “... *is one in which public policies are made on majority basis, bay representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political*

¹⁹³ SP. Varma. *Op.Cit.* hal. 210.

equality and under conditions of political freedom".¹⁹⁴ Dari pendapat ini dapat disimpulkan bahwa sistem politik demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan atau kebijakan publik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakilnya yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemilihan yang bebas.

Sementara itu, Moh. Mahmud MD yang menggunakan istilah "konfigurasi politik" – istilah ini juga digunakan dalam studi ini – mengatakan bahwa konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik (konstelasi kekuatan-kekuatan politik) yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.¹⁹⁵

Dalam konfigurasi politik yang demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan rakyat dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proposional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.¹⁹⁶

Sutopo Eko menyatakan bahwa demokrasi adalah sistem politik di mana pemerintah harus dibuat *accountable* kepada rakyatnya, dan harus ada

¹⁹⁴ Henry B. Mayo (1960) "An Introduction to Democratic Theory". Oxford University Press, New York, p. 70, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD. (1993) *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, hal. 19.

¹⁹⁵ Moh. Mahfud MD (1998) *Politik Hukum ... Op.Cit.* hal. 24.

¹⁹⁶ Moh. Mahfud MD (1999) *Loc.Cit.*

mekanisme untuk menjadikannya responsif terhadap keinginan, preferensi, dan kepentingan rakyat.¹⁹⁷

Afan Gaffar¹⁹⁸ menyebut bahwa secara normatif semua negara mengklaim diri sebagai negara yang menganut asas demokrasi. Namun dalam kenyataannya (*in action*) substansi dasar demokrasi, yakni partisipasi rakyat, belum tentu terwujud pada semua negara. Dengan menyitir pendapat Robert A. Dahl (1971), Afan Gaffar menyatakan bahwa untuk melihat demokrasi *in action* tersebut perlu kiranya dilihat bagaimana dimensi kompetisi dan keterlibatan warga masyarakat di dalamnya. Ragaan VIII berikut menggambarkan karakteristik rezim yang sedang berkuasa dalam kaitannya dengan kompetisi dan partisipasi.

RAGAAN VIII

KARAKTERISTIK REZIM

DALAM KAITANNYA DENGAN KOMPETISI DAN PARTISIPASI

k o m p e t i s i	II Competitive Oligarchy	III Polyarchy
	I Closed Hegemony	IV Competitive Hegemony
	keterlibatan	

Masing-masing quadran dalam Ragaan VIII tersebut dapat diketengahkan sebagai berikut. Quadran IV: apabila dalam suatu sistem politik di mana tingkat partisipasi sangat tinggi, dalam arti partisipasi politik masyarakat sangat luas dan

¹⁹⁷ Sutoro Eko. *Op.Cit.* hal. xxvii.

¹⁹⁸ Afan Gaffar (1992) *Loc.Cit.*

intensif, namun jika tidak disertai dengan tingkat kompetisi yang tinggi, maka negara tersebut termasuk ke dalam rezim yang disebut *inclusive (Competitive Hegemony)*.

Quadran II: apabila tingkat kompetisi dalam suatu sistem politik sangat tinggi sedangkan partisipasi masyarakat rendah, maka rezim tersebut hanyalah dikuasai oleh sekelompok golongan elite yang oligarkis. Namun mereka bersaing satu sama lain dalam menempati suatu posisi politik dalam merumuskan kebijakan ekonomi dan sosial. Rezim seperti ini disebut *Competitive Oligarchy*.

Quadran I: apabila kompetisi dan partisipasi warga masyarakat rendah – biasanya hanya ada satu partai yang sangat dominan dan tidak tertandingi dengan pemerintahannya otoritarian – oleh Dahl disebut dengan *Closed Hegemony*. Sedangkan Quadran III: apabila kompetisi dan partisipasi masyarakat yang sangat menonjol yang dicirikan dengan pluralisme partai dalam derajat yang sangat tinggi, maka rezim ini disebut dengan *Polyarchy*. Bagi Dahl, *polyarchy* merupakan suatu mekanisme politik yang sangat ideal bagi demokrasi.

David Beetham (1999) dan Olle Törnquist (2002) menegaskan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dikelola oleh kontrol rakyat, maka substansi dasar dari demokrasi adalah partisipasi rakyat.¹⁹⁹ Beetham menyebut bahwa demokrasi dicirikan dengan kualitas partisipasi, otorisasi, representasi, akuntabilitas, transparansi, tanggung jawab, dan solidaritas, yang untuk mencapainya diperlukan demokratisasi substansial, yaitu “ketika aktor penting

¹⁹⁹ Suyatno. *Op.Cit.* hal. xix.

dengan konstituen rakyat menemukan bahwa cara terbaik untuk mempengaruhi masalah kepedulian bersama dalam masyarakat adalah memerangi dan membangun hak-hak lembaga prodemokrasi yang signifikan, di mana warganegara mempunyai kemungkinan dan kapasitas untuk menggunakannya”.²⁰⁰

Dengan demikian, partisipasi rakyat boleh dikatakan merupakan salah satu ciri yang terpenting dalam demokrasi. Ciri ini menunjukkan adanya prinsip kewarganegaraan yang aktif dengan bentuk dan corak partisipasi yang berbeda-beda. Partisipasi publik dalam mempengaruhi kebijakan negara – dalam level tertentu – merupakan bagian dari partisipasi politik.

Menurut terminologi Samuel P. Huntington partisipasi politik didefinisikan sebagai “kegiatan warganegara preman (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah”.²⁰¹ Miriam Budiardjo mengatakan bahwa: “Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, dengan jalan memilih pimpinan negara, dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).”²⁰²

²⁰⁰ Olle Törnquist “Defisit Politik Demokratisasi Substansial”. Dalam John Harriss, Kristian Stokke, and Olle Törnquist (Edt.) (2004) *Politisasi Demokrasi, Politik Lokal Baru*. Terjemahan oleh Arya Wisesa (et.al) (2005), DEMOS, Jakarta, hal. 283-318

²⁰¹ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson. No Easy Choice Political Participation in Developing Countries. Diterjemahkan oleh Sahat Simamora (1994) *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 6.

²⁰² Miriam Budiardjo (1994) *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 183.

Kevin R. Hardwick mengatakan: “*Political participation concerns the manner in which citizens interact with government, citizens attempt to convey their needs to public officials in the hope of having these needs met.*”²⁰³ Sementara World Bank mengartikan partisipasi publik sebagai keterlibatan masyarakat adalah sebuah proses di mana para *stakeholder* saling mempengaruhi dan berbagi kontrol atas inisiatif pembangunan, keputusan, dan juga sumber daya yang akan mempengaruhi mereka.²⁰⁴

Lebih lanjut Huntington menunjuk beberapa aspek dari pengertian partisipasi politik tersebut, yaitu sebagai berikut:

- (1) Partisipasi politik mencakup kegiatan-kegiatan namun bukan berupa sikap-sikap;
- (2) Kegiatan itu merupakan kegiatan warganegara sipil (*private citizen*), lebih tepatnya adalah orang-perorangan dalam peranan mereka sebagai warganegara sipil;
- (3) Kegiatan yang dilakukan oleh warganegara adalah untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah;
- (4) Semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah itu tidak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek atau tidak.²⁰⁵

Salah satu wujud dari partisipasi politik adalah berupa *lobbying*. *Lobbying* mencakup upaya-upaya perorangan atau kelompok untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud untuk mempengaruhi keputusan-keputusan mereka mengenai persoalan-persoalan yang menyangkut sejumlah besar orang. Contoh dari bentuk partisipasi ini adalah

²⁰³ Frank N. Magill (Eds.) *International Encyclopedia of Government and Politics*. Toppan Company, Singapore, hal. 1016.

²⁰⁴ World Bank (1997) *World Development Report 1997, The State in a Changing World*. World Bank, Washington DC, hal. 3.

²⁰⁵ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson. *Op.cit.* hal. 6-9.

kegiatan yang ditujukan untuk menimbulkan dukungan bagi atau penentangan terhadap suatu usul legislatif atau keputusan administratif tertentu.²⁰⁶

Mengikuti pendapat Breinkerhoff, partisipasi publik (partisipasi politik) dalam proses pengambilan keputusan akan mempunyai manifestasi dalam lima bentuk, yaitu:

(1) Penyebaran informasi (*information sharing*)

Penyebaran informasi adalah memastikan para aktor selalu mendapat informasi, menjamin transparansi, dan juga membangun legitimasi. Penyebaran informasi ini bisa berasal dari pemerintah kepada warganya, seperti diseminasi bahan-bahan tertulis dari dokumen resmi, koran majalah, konferensi pers, siaran televisi, radio atau pembuatan website. Sedangkan dari masyarakat ke pemerintah dapat berupa kuesioner dan survey, koleksi telepon melalui *polling*, penyediaan berbagai macam data, jajak pendapat, atau analisis.

(2) Konsultasi

Konsultasi adalah pertukaran informasi dan pandangan dua arah yang juga meliputi *information sharing* dan pengumpulan *feedback* dan reaksi. Contohnya adalah *beneficiary assessment*, konferensi pers, *round table discussion*, dan dengar pendapat di parlemen.

(3) Kolaborasi

Kolaborasi merupakan aktivitas bersama di mana inisiator mengundang kelompok lain untuk terlibat, dengan catatan inisiator masih memegang kendali atas pengambilan keputusan dan kontrol. Contohnya adalah *public review* atas draf legislasi, kelompok kerja yang dipimpin pemerintah, dan sebuah sesi perencanaan atas inisiatif pemerintah.

(4) Pembuatan keputusan bersama (*joint decision making*)

Bentuk partisipasi ini adalah sebuah kolaborasi yang di dalamnya terdapat pembagian kontrol atas keputusan yang dibuat. Pengambilan keputusan yang di *share* ini akan semakin berguna jika pengetahuan, kapasitas, dan pengalaman yang dimiliki aktor eksternal dirasakan sangat kritis dalam rangka mencapai tujuan kebijakan. Contohnya adalah dibentuk komite bersama, tim penasihat, kelompok kerja, dll.

(5) Pemberdayaan (*empowerment*)

Bentuk partisipasi ini adalah berupa transfer kontrol atas pembuatan kebijakan, sumber daya, dan aktivitas dari inisiator kepada *stakeholder* yang lain. Pemberdayaan akan berperan jika aktor eksternal secara mandiri bertindak dalam kerangka kepentingan mereka dan mampu melaksanakan

²⁰⁶ *Ibid.* hal. 17.

mandat dari kebijakan tanpa memerlukan keterlibatan atau pengawasan pemerintah secara signifikan. Contohnya adalah adanya zona pemberdayaan komunitas, *grant* untuk menumbuhkembangkan *civil society*.²⁰⁷

Partisipasi publik (partisipasi politik) dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah keterlibatan masyarakat dalam forum pengambilan keputusan, dan bukannya sebatas dengar pendapat ataupun konsultasi semata. Hal inilah yang menurut Charles Lindbloom sebagai *partisan mutual adjustment*, yaitu penyesuaian pandangan kebijakan dengan realitas yang berjalan, serta pada proses negosiasi antar kepentingan dari para *stakeholder* kebijakan. Dalam tataran yang lebih praktis, Bloomquist menyebutnya sebagai *advocacy coalition framework*.²⁰⁸

Terdapat berbagai bentuk partisipasi warga masyarakat di bidang politik dalam pemerintahan daerah yang berkisar pada: *pertama*, referenda bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga lokal untuk memperluas isu-isu terbatas dalam referenda. *Kedua*, melakukan *decentralization in cities* (desentralisasi di dalam kota) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab, dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. *Ketiga*, konsultasi dan kerja sama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka. Dan *keempat*, partisipasi dalam bentuk sebagai *elected member* (anggota terpilih).²⁰⁹

²⁰⁷ Eddi Wibowo. *Op.cit.* 34-35.

²⁰⁸ Fadhilah Putra (2005) *Kebijakan Tidak Untuk Publik!*. Resist Book, Yogyakarta, hal. 36.

²⁰⁹ Khairul Muluk (2006) *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Bayumedia, Jakarta, hal. 51-52. Bandingkan dengan Loekman Soetrisno yang berpendapat bahwa setidaknya ada dua jenis pemahaman tentang partisipasi rakyat (khususnya partisipasi rakyat dalam pembangunan), yaitu: *pertama*, partisipasi sebagai *dukungan rakyat* terhadap rencana pembangunan yang dirancang dan

Dari semua paparan di atas dapat diketengahkan bahwa konfigurasi politik yang terjalin dengan demokrasi (konfigurasi politik demokratis) adalah suatu susunan atau konstelasi kekuatan politik yang *accountable* kepada warga masyarakatnya dan adanya mekanisme yang niscaya mengarahkan untuk selalu responsif terhadap keinginan-keinginan, kebutuhan-kebutuhan, dan kepentingan warga masyarakatnya. Jadi, ciri utama konfigurasi politik demokratis adalah susunan atau konstelasi kekuatan politik yang *accountable* dan responsif terhadap segala aspirasi, preferensi, tuntutan, kebutuhan dan keinginan warga masyarakatnya. Konfigurasi politik demokratis yang demikian ini menunjuk kepada konfigurasi politik demokrasi partisipatif.

B. PEMBENTUKAN HUKUM (LEGISLASI)

B.1. Pengertian Legislasi

‘Legislasi’ berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, ‘legislasi’ mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti (2) produk hukum (perundang-undangan). Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makna ganda dan ada yang memberi makna tunggal.

ditentukan tujuannya oleh pemerintah; dan *kedua*, partisipasi sebagai bentuk kerjasama yang erat antara perencana/pemerintah dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai. Loekman Soetrisno (1995) *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 221-222.

Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, misalnya, mengartikan *legislation* sebagai 1) *the whole or any part of a country's written law*, 2) *the process of making written law*.²¹⁰ Demikian juga halnya dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang.²¹¹

Hal tersebut berbeda dengan Subekti dan Tjitrosoedibio yang menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan saja.²¹² Pengertian demikian ini berbeda dengan yang diutarakan Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai “pembuatan undang-undang”.²¹³ Sedangkan Bryan A. Garner mengartikan legislasi sebagai *lawmaking*.²¹⁴

Dua tokoh *positivisme hukum*, yakni Jeremy Bentham dan John L. Austin mengaitkan istilah *legislation* sebagai “*any form of law-making*”.²¹⁵ Pengertian dari tokoh *positivisme hukum* tersebut berbeda dengan S.J. Fockema Andreae yang menyatakan bahwa *legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung* bisa berarti (1) proses pembentukan peraturan-peraturan negara, dan (2) perundang-undangan sebagai

²¹⁰ Elizabeth A. Martin and Jonathan Law (2006) *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. Oxford University Press, New York, p. 311.

²¹¹ John M. Echols dan Hassan Shadily (1995) *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia, Jakarta, hal. 353

²¹² Subekti dan Tjitrosoedibio (1980) *Kamus Hukum*. Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 76.

²¹³ Satjipto Rahardjo (2002) *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hal. 123.

²¹⁴ Bryan A. Garner (Ed.) (1999) *Black's Law Dictionary*. West Group, St. Paul, Minn, p. 910.

²¹⁵ Jeremy Bentham (1996) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. J.H. Burns and H.L.A. Hart (ed.). Clarendon Press, Oxford; John L. Austin (1954) *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Weidenfeld and Nicolson, London. Lihat pada Jimly Asshiddiqie (2006) *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press, Jakarta, hal. 31-32.

hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.²¹⁶

Menurut M. Solly Lubis, “... yang dimaksud dengan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan”.²¹⁷ Al. Andang L. Binawan menyebutkan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran ‘asi’, menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti UU).²¹⁸

Secara normatif, Pasal 1 angka 1 UUP3 memberikan batasan pengertian tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai “ ... proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”. Berdasarkan batasan pengertian ini dapat diketengahkan bahwa kebijakan formulasi peraturan perundang-undangan adalah salah satu bagian saja dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

²¹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto (1998) *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 2. Baca juga tulisan Fery Edward (2002) “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah”. *Makalah Pendidikan dan Latihan Legal Drafting LAN*, Jakarta, September 2002.

²¹⁷ M. Solly Lubis (1995) *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Mandar Maju, Bandung, hal. 1.

²¹⁸ Al. Andang L. Binawan (2005) “Merunut Logika Legislasi”. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 10 – Tahun III, Oktober 2005, hal. 9.

Dari sekian banyak pengertian tentang legislasi tersebut, studi disertasi ini memilih pengertian legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Pengertian demikian ini menjadi sangat relevan jika disandarkan pada pengertian yang diberikan oleh Binawan bahwa kata serapan yang berakhiran ‘asi’, menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (UU).

B.2. Arti Penting Pembentukan Hukum

Eksistensi hukum adalah untuk kehidupan bersama manusia. Andaikata hukum dikaitkan dengan hal-hal lain, namun ia pada akhirnya akan selalu terkait dengan kehidupan bersama manusia tersebut. Dengan demikian, secara singkat dapat dikatakan bahwa hukum itu berfungsi untuk melayani dan sekaligus mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat).

Sejatinya, sarana untuk mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat) itu tidak hanya dimonopoli oleh hukum (undang-undang) saja. Hal ini dapat dibaca dari pendapat Satjipto Rahardjo sebagai berikut: “Apabila manusia dan kehidupan bermasyarakat yang didahulukan, maka tidak penting untuk menjadikan hukum sebagai satu-satunya sarana mengatur masyarakat”. Sebab, acapkali ditemukan bukti bahwa hukum yang dimaksudkan sebagai

sarana mengatur masyarakat tersebut “... juga menyimpan potensi kriminogen”. Oleh karena bukan satu-satunya sarana untuk mengatur masyarakat, maka “Di lain pihak, terdapat cara-cara nonhukum, seperti kontrol sosial informal, yang sering menunjukkan prestasi lebih baik daripada yang ditunjukkan oleh hukum”.²¹⁹

Dalam kaitannya fungsionalisasi hukum dalam kehidupan manusia tersebut, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Secara garis besar proses itu terdiri atas *pembentukan hukum* (legislasi/*law-making process*) dan *penegakan hukum* (*law enforcement*). Pembentukan hukum merupakan awal dari sekaligus proses pengaturan masyarakat tersebut. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara “dunia sosial dengan dunia hukum”.²²⁰

Berdasarkan pandangan Satjipto Rahardjo tersebut dapat diketengahkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan proses yang relatif sangat penting sebagaimana relatif pentingnya melihat proses implementasi dan *enforcement* dari hukum itu sendiri. Sebab, proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimana pun juga akan ikut mempengaruhi proses

²¹⁹ Satjipto Rahardjo (2006) *Hukum dalam Jagat Ketertiban, Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*. UKI Press, Jakarta, hal. 90-91.

²²⁰ Satjipto Rahardjo (1991) *Op.Cit.* hal. 175-176.

implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminogen dalam pergaulan bersama masyarakat.²²¹

T. Koopmans menyatakan bahwa fungsi pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) untuk saat ini semakin terasa penting dan sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat.²²²

Pandangan Koopmans tersebut menunjuk pada perbedaan ciri umum dari peraturan perundang-undangan (hukum modern) abad ke-19 dan abad ke-20. Hukum modern abad ke-19 pada umumnya merupakan ciri dari peraturan perundang-undangan negara hukum liberal yang bersifat kodifikasi, sementara ciri peraturan perundang-undangan abad ke-20 lebih sebagai peraturan perundang-undangan negara kesejahteraan sosial yang bersifat modifikasi.²²³ Barang tentu untuk abad sekarang ini ciri peraturan perundang-undangan yang bersifat modifikasi masih menjadi bagian dari tujuan pembentukan hukum.

²²¹ Satjipto Rahardjo (2003) *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 146.

²²² Maria Farida Indrati Soeprapto (1998) *Ilmu ... Op.Cit.* hal. 2.

²²³ I.C. van der Vlies. *Op.Cit.* hal. 9-10.

Berdasarkan pendapat T. Koopmans tersebut dapat diketengahkan bahwa saat ini legislasi menjadi hal yang sangat penting bagi suatu negara yang berdasarkan atas hukum modern dalam melakukan eksperimen-eksperimen dalam rangka pengembangan hukum. Legislasi menjadi sarat beban untuk bisa memproduksi hukum yang tidak saja sebagai wahana positivisasi atas norma dan nilai yang tengah berlangsung di masyarakat, namun di dalamnya juga sarat dengan beban untuk mengemban hukum yang ditujukan sebagai sarana rekayasa sosial, sebagai sarana untuk mendukung pembangunan masyarakat maupun pembangunan nasional, dan mewujudkan kesejahteraan sosial.

B.3. Kemajemukan dalam Pembentukan Hukum

Dalam perspektif ilmu hukum, pembentukan hukum (legislasi) dari suatu negara tidak bisa dilepaskan dari “cara berhukum” bangsa yang bersangkutan. Dalam konstataasi Satjipto Rahardjo, “cara berhukum” suatu bangsa menunjukkan bahwa bangsa-bangsa itu memiliki semacam hak untuk menempuh jalannya sendiri dalam berhukum atau ber-*Rule of Law* (ber-ROL). Oleh karena merupakan hak, maka suatu bangsa itu secara bebas dapat menentukan “cara berhukum” sendiri tanpa ada paksaan dari yang lainnya. Hal ini dikarenakan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardo – “ ... didasarkan pada

suatu paham, bahwa kita berhadapan dengan kemajemukan (*plurality*) dalam hukum di dunia”.²²⁴

Legislasi sebagai bagian dari cara berhukum di suatu negara juga harus didekati dari optik pluralisme tersebut. Kesadaran akan pluralisme ini ke depan jelas semakin menjadi tren dunia. Hal ini bisa disimak misalnya dari perkataan Werner Menski sebagai berikut: “*It places legal pluralism more confidently into the mainstream study of comparative law, addressing some of the serious deficiencies of comparative law and legal theory in a global context*”.²²⁵

Pemahaman tentang *legal pluralism* ini tidak lepas dari perbincangan tentang telah surutnya ilmu hukum tradisional. Yang dimaksud dengan ilmu hukum tradisional adalah ilmu yang membicarakan hukum semata-mata dalam konteks hukum itu sendiri. Sedangkan ilmu hukum yang baru adalah tidak berhenti hanya pada memperbincangkan hukum semata, namun dikaitkan dengan habitat sosial dimana hukum itu berada.²²⁶

Selaras dengan pemikiran tersebut, Brian Z. Tamanaha mendiskusikan tesis besar dengan mengatakan bahwa hukum tidak lain merupakan pencerminan masyarakatnya sekaligus berfungsi sebagai pemelihara tertib masyarakat – “*the idea that law is mirror of society and the idea that function of law is to maintain social*

²²⁴ Satjipto Rahardjo (2007) “Perjalanan Panjang “Rule of Law”. *Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum (No. 23)*. Pleburan, 1 Oktober 2007, hal. 6.

²²⁵ Werner Menski (2006) *Comparative Law in Global Context, The Legal Systems of Asia and Africa*. Cambridge University Press, Cambridge. Lihat pada Satjipto Rahardjo *Ibid*.

²²⁶ Baca lebih lanjut tentang perubahan paradigmatis dari “ilmu hukum tradisional” kepada “ilmu hukum baru” ini dalam Satjipto Rahardjo (2006) *Hukum dalam Jagat ... Op.Cit.* hal. 67-77.

order”.²²⁷ Kerangka pemikiran ini yang dalam istilah Tamanaha disebutnya sebagai *mirror thesis*.²²⁸

Tesis besar Tamanaha ini barang tentu memperkuat dan mengkonkritkan pernyataan Cicero bahwa *ubi societas ibi ius* (dimana ada masyarakat, di situ ada hukum) yang hingga kini masih berpengaruh, dan sekaligus sesuai dengan prinsip bahwa hukum itu berakar pada “*a peculiar form of social life*”.²²⁹ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kehidupan hukum dari suatu bangsa itu merupakan cerminan dan sekaligus berakar dari tradisi hukum yang eksis pada bangsa yang bersangkutan.

Paling tidak ada tiga tradisi besar dalam “cara berhukum” atau ber-ROL (istilah Satjipto Rahardjo)²³⁰ bangsa-bangsa di dunia. Seperti yang dinyatakan John Henry Merryman bahwa di dunia ini ada tiga tradisi hukum yang utama, yaitu: tradisi hukum sipil (*civil law*), tradisi hukum kebiasaan (*common law*), dan tradisi hukum sosialis (*socialis law*).²³¹ Dengan menyitir Merryman, Peter de Cruz menyatakan berikut:

“It has become established practice to classify the legal systems of the world into three main types of legal families or legal traditions: civil law, common law and socialist law. A legal tradition has been defined as a set of ‘deeply rooted historically conditioned attitudes about the nature of law, the role of

²²⁷ Brian Z. Tamanaha (2006) *A General Jurisprudence of Law and Society*. Oxford University Press, Oxford New York, p. 1.

²²⁸ Uraian lebih lanjut tentang *mirror thesis* ini dapat dibaca dalam *Ibid* . pp. 107-132.

²²⁹ Satjipto Rahardjo (2006) *Hukum dalam Jagat ... Op.Cit.* hal. 75.

²³⁰ Mengikuti Satjipto Rahardjo, ROL dalam hal ini dipakai “dalam artian generik yang meliputi sekalian aktivitas manusia untuk menempatkan atau menata kehidupan manusia dalam koridor hukum”. ROL dibicarakan “tidak hanya sebagai sejarah atau perjalanan hukum, melainkan juga sebagai protret yang menggambarkan pergulatan manusia dan hukumnya”. Satjipto Rahardjo (2007) “Perjalanan Panjang ...” *Op.Cit.* hal. 2.

²³¹ John Henry Merryman (1969) *The Civil Law Tradition*. Stanford University Press, Stanford, California, pp. 1-6.

law in the society and the political ideology, the organisation and operation of a legal system””.²³²

Tradisi hukum-tradisi hukum yang muncul di Barat (*Euro/Western-centric*)

tersebut – khususnya *Civil Law Tradition* dan *Common Law Tradition* – menjadi sangat mendominasi wacana dan pemikiran di belahan dunia lain.²³³ Hal demikian

ini dikritik oleh Satjipto Rahardjo berikut ini:

“Memang ribuan buku dan artikel tentang ROL sudah ditulis orang. Namun apabila kita simak lebih jauh, informasi itu hampir seluruhnya mengalir dari Barat ke Timur dan seluruh penjuru dunia. Ini menjadikan ROL berat ke arah pemahaman sepihak. Dari arus informasi tersebut, terbentuklah pikiran, bahwa dengan membaca sekalian tulisan tentang ROL itu kita sudah membaca perjalanan hukum di dunia. Saya kira identifikasi yang demikian itu tidak benar, oleh karena yang kita baca tergolong informasi sepihak, yaitu perjalanan dan perkembangan hukum di bagian dunia yang disebut Barat. Pada waktu membicarakan perjalanan ROL, maka yang segera muncul adalah informasi atau cerita sejarah dari hukum Romawi, hukum Jerman, *Civil Law*, *Common Law* dan sebagainya. Dengan penceritaan yang demikian itu, maka ROL versi Barat lalu menjadi standar dunia”.²³⁴

Dalam sejarah perkembangan hukum, cara berhukum atau ber-ROL suatu bangsa itu sudah dimulai sejak sebelum Masehi. Aristoteles dan Plato dari masa Yunani sudah berkecimpung dengan masalah ROL tersebut. Plato mendesak agar pemerintah diikat oleh hukum. Bangsa Romawi juga memberikan kontribusinya sendiri terhadap tradisi ROL. Cicero, satu abad sebelum Masehi, sudah berani mengecam raja bahwa raja yang tidak mematuhi hukum adalah seorang despot. Dalam kurun waktu 529 hingga 534 Kaisar Justinianus melakukan kodifikasi yang

²³² Peter de Cruz (1999) *Comparative Law in A Changing World*. Cavendish Publishing, London, p. 33.

²³³ Satjipto Rahardjo (2007) “Kemajemukan sebagai Konsep Hukum”. *Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum* (No. 24). Pleburan, 20 Nopember 2007, hal. 6.

²³⁴ Satjipto Rahardjo (2007) “Perjalanan Panjang ...” *Op.Cit.* hal. 5.

terdiri atas tiga buku, yakni: *Codex* (himpunan perundang-undangan kerajaan), *Digest* (karya tulis para yuris), dan *Institut* (kitab ajar hukum).²³⁵

Setelah keambrukan kerajaan Romawi yang berarti juga terjadi keambrukan ROL dengan sekalian studinya, ia muncul kembali pada abad ke-16. Ilmu hukum Romawi dan Jerman menjadi standar dalam khasanah ilmu hukum yang masih terasa hingga kini. Kemajuan dalam mempelajari hukum tersebut oleh G.C.J.J. van den Bergh disebutnya sebagai kemajuan dari *geleerd recht* (*scholl-rules law*). Kata *geleerd* mencerminkan betapa canggihnya pengilmiahan hukum pada waktu itu.²³⁶

ROL di Jerman muncul sebagai *Rechtsstaat*. Dilihat dari kacamata keilmuan murni, setiap negara adalah *Rechtsstaat*, tanpa memedulikan apakah negara itu demokratis, totaliter, *Fascist*, *Bolshevist*, atau sebuah kerajaan yang absaolut. Esensi *Rechtsstaat* terletak pada pemisahan antara struktur politik negara dari penataan hukumnya. Sedangkan fungsi hukum adalah untuk menjamin kemerdekaan dan kepastian. Pempungsian hukum demikian itu tidak lain merupakan karya golongan borjuis yang kemudian melahirkan hukum liberal.²³⁷ Dalam tataran yang lebih luas, dapat diketengahkan bahwa hukum yang diproduksi dalam kerangka *Rechtsstaat* ini adalah bersifat vertikal, satu arah (*top-down*), dari penguasa negara kepada warganegaranya.

²³⁵ *Ibid.* hal. 3.

²³⁶ G.C.J.J. van den Bergh (1980) *Geleerd Recht, Een Geschiedenis van de Europese Rechtswetenschap in Vogelvlucht*. Kluwer, Deventer. Lihat pada *Ibid.* hal. 3-4.

²³⁷ Satjipto Rahardjo (2007) "Perjalanan Panjang ..." *Op. Cit.* hal. 4-5.

Terkait dengan ROL tersebut, legislasi – yang merupakan tema dalam studi ini – adalah berangkat dari tradisi hukum sipil (*Civil Law Tradition*) yang berkembang di Eropa daratan seperti itu. Menurut Bagir Manan, dalam sejarah hukum modern, Perancis dapat disebut sebagai negara pendahulu dalam menggunakan sistem ini. Tradisi hukum sipil ini mengutamakan hukum tertulis yakni berupa peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, di negara-negara yang berada dan mengikuti tradisi hukum sipil akan selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis, bahkan dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang (kodifikasi).²³⁸

Namun, tidak semua negara di Eropa mengikuti *Civil Law Tradition*. Meski berada dalam satu benua Eropa, tetapi negara Inggris menolak cara berhukum dengan *Civil Law Tradition*. Inggris hidup berbahagia dengan tradisinya sendiri, yakni yang berdasar pada tradisi *Common Law*. Hukum di Inggris lazim disebut sebagai *irrational, particular, vague, fluid, chaotic, common sense, pragmatic*. Di negara tersebut, hukum merupakan lembaga yang *spontaneous*. Dengan memilih tradisi *Common Law*, hukum yang berlaku adalah hukum yang tidak dibuat secara artifisial, melainkan lebih merupakan *people's law*. Jadi, hukum Inggris adalah *lex non scripta*.²³⁹

²³⁸ Bagir Manan (1992) *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. IN-HILL-CO, Jakarta, hal.6. Lihat juga Sirajuddin et.al (2006) *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Jakarta, hal. 6.

²³⁹ Satjipto Rahardjo (2007) “Perjalanan Panjang ...” *Op. Cit.* hal. 4.

Terkait dengan pembicaraan ini, maka cara ber hukum bangsa Indonesia yang masih terus menjadi konsumen dari pemikiran tentang ROL yang berperspektif Barat tersebut memerlukan koreksi. Dengan optik baru – yakni yang memperbincangkan hukum dengan habitat sosial di mana hukum itu berada – maka cara ber hukum atau ber-ROL yang *Western-centric* harus diubah. Optik yang digunakan tidak lagi ber karakter normatif, melainkan lebih sosiologis. Optik yang demikian ini tidak lagi preskriptif melainkan deskriptif, yaitu: “*how to understand law itself and its various manifestations in a truly global context*”.²⁴⁰

Bagi negara Indonesia yang mengikuti tradisi *Civil Law*, legislasi yang menghasilkan produk hukum tertulis adalah menjadi penting. Namun, menurut Satjipto Rahardjo, pada saat yang sama hendaknya disadari bahwa legislasi tersebut bisa tergelincir dan terjebak pada hal-hal yang bersifat teknis-formal. Jika ini terjadi, maka legislasi di Indonesia melupakan kebutuhan “mengatur masyarakat”, yang konteksnya lebih luas dari sekedar menyangkut hal-hal yang teknis-prosedural tersebut.²⁴¹

B.4. Organ Pembentuk Hukum

Terkait dengan legislasi dalam studi ini, maka keberadaan organ pembentuk hukum menjadi sangat penting bagi negara yang mengikuti tradisi hukum sipil ini. Dalam perkembangannya, Indonesia yang pernah berada di bawah penjajahan Belanda, pada akhirnya juga berinteraksi dengan tradisi

²⁴⁰ Satjipto Rahardjo (2007) “Kemajemukan ...” *Loc.Cit.*

²⁴¹ Satjipto Rahardjo (2006) *Hukum dalam Jagat ... Op.Cit.* hal. 90.

hukum sipil (*Civil Law Tradition*) ini sehingga legislasi dan organ pembentuknya menempati posisi yang cukup penting dalam perkembangan dan pengembangan hukumnya.

Secara teoretis, peraturan perundang-undangan dapat dibuat antara lain oleh: pemerintah, rakyat, perwakilan rakyat, atau gabungannya. Di Belanda, undang-undang dibuat oleh pemerintah bersama perwakilan rakyat. Hal yang sedikit berbeda adalah di negara Italia dan Swis di mana beberapa keputusan diambil oleh rakyat melalui referendum, sedang yang lainnya oleh perwakilan rakyat. Sementara di negara yang diperintah secara diktator, maka undang-undang dibuat oleh pemerintah.²⁴²

Untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga yang membentuk hukum perundang-undangan tersebut adalah lembaga legislatif baik yang ada di pusat (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) maupun yang ada di daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD). UUD Tahun 1945 maupun UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas menentukan bahwa fungsi legislasi (fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan) adalah berada pada DPR dan DPRD. Namun, fungsi legislasi ini bukan merupakan fungsi mandiri yang dimiliki lembaga legislatif Indonesia, melainkan lembaga tersebut harus bekerja sama dengan eksekutif baik di pusat maupun di daerah pada saat melaksanakan fungsi legislasinya.

²⁴² I.C. van der Vlies. *Op.Cit.* hal. 28.

Dalam kacamata sosiologis, organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai *pabrik hukum (pabrik undang-undang)*, “melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagi kepentingan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat”. Berdasarkan optik demikian, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut.²⁴³

Pada negara yang menganut sistem demokrasi, maka penyaluran berbagai kepentingan dan kekuatan tersebut adalah melalui sistem perwakilan dan pemilihan umum. Dalam konteks sistem demokrasi yang demikian ini, “Kecenderungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para anggota badan pembuatan Undang-undang akan turut menentukan Undang-undang yang dibuat”.²⁴⁴ Perlu dipahami bahwa dalam pembentukan hukum modern itu bukanlah sekedar merumuskan materi secara baku dengan sekalian standar-standar yuridisnya, namun proses tersebut dimulai dengan membuat putusan politik terlebih dahulu.

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menguraikan sebagai berikut:

“Dalam merumuskan putusan itulah konfigurasi kekuatan dalam badan pembuat Undang-undang menjadi penting. Kecuali ditentukan oleh susunan keanggotaan dalam badan pembuat Undang-undang, intervensi-intervensi dari luar badan pembuat Undang-undang tersebut juga tidak dapat diabaikan. Intervensi tersebut terutama hanya dapat dilakukan oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi. Rakyat banyak tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan atau lobi seperti “*The haves*”. Satu-satunya bahasa intervensi yang mereka kenal adalah kekerasan. Secara sosiologis tidak ada

²⁴³ Satjipto Rahardjo (2002) *Sosiologi Hukum* ... hal. 128.

²⁴⁴ *Ibid.*

perbedaan antara intervensi halus oleh golongan elit dan intervensi keras yang dilakukan oleh rakyat dalam proses pembuatan Undang-undang.²⁴⁵

Abdul Hakim G. Nusantara menyebutkan bahwa dalam tradisi hukum sipil (termasuk juga tradisi hukum sosialis), peran organ negara (parlemen dan pemerintah) begitu dominan dan sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan hukum. Oleh karena begitu kuatnya peranan organ negara tersebut, maka tidak jarang ditemukan bahwa strategi dalam pembentukan hukum menurut tradisi hukum sipil ini adalah menganut strategi pembangunan hukum ortodoks. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini akan bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.²⁴⁶

B.5. Pembentukan Hukum: Suatu Proses

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa proses pembentukan hukum pada intinya terdiri atas dua golongan besar, yaitu *tahap sosiologis (sosio-politis)* dan *tahap yuridis*. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Dalam tahap sosio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini suatu gagasan

²⁴⁵ *Ibid.* hal. 130.

²⁴⁶ Abdul Hakim G. Nusantara (1988) *Politik Hukum Indonesia*. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, hal. 27.

mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum ataukah berhenti di tengah jalan.²⁴⁷

Apabila gagasan itu secara politis berhasil diteruskan, maka barang tentu bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.

Dalam uraian Ann Seidman e.al – meski pembahasannya hanya khusus menyangkut pembentukan undang-undang, namun bisa diadposi untuk keperluan proses legislasi hukum pada umumnya – proses legislasi hendaknya memperhatikan 6 (enam) hal yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process?*)

Dengan demikian, legislasi hendaknya mampu menjawab 6 (enam) pertanyaan tersebut sebagai berikut ini:

- (1) Bagaimana cara menyusun gagasan mengenai undang-undang yang masuk dalam dalam suatu sistem – dan berasal dari siapa?
- (2) Siapa yang pada awalnya menjelaskan gagasan tersebut – dan bagaimana caranya?
- (3) Siapa yang memutuskan, dengan kriteria serta prosedur yang bagaimana, dalam upaya menggunakan sumber daya terbatas yang ada saat menyusun beberapa rancangan undang-undang – dan bukannya untuk menyusun rancangan undang-undang lainnya?

²⁴⁷ Satjipto Rahardjo (2003) *Sisi-sisi ... Op.Cit.* hal. 135.

- (4) Siapa yang memastikan bahwa rancangan undang-undang tersebut menggunakan prosedur dan memenuhi standar resmi, serta tidak bertentangan dengan undang-undang lainnya?
- (5) Siapa yang melakukan penelitian mengenai detil terperinci dalam suatu rancangan undang-undang? dan akhirnya,
- (6) bagaimana caranya lembaga-lembaga memberikan masukan dan umpan balik pada beberapa orang yang tepat, dan bukan kepada pihak yang salah, wewenang untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam menyusun rancangan undang-undang – fakta-fakta, teori, serta aspirasi dan tuntutan dari “berbagai macam kelompok”?²⁴⁸

Berdasarkan paparan tersebut, Satjipto Rahardjo mengetengahkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) dapat dirinci sebagai berikut:

- Tahap inisiasi : muncul gagasan dalam masyarakat;
- Tahap sosio-politis : pematangan dan penajaman gagasan
- Tahap yuridis : penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum dan kemudian diundangkan.²⁴⁹

Selaras dengan uraian Rahardjo tersebut, Chambliss dan Seidman menyebutkan bahwa pada masyarakat dengan model konflik seperti sekarang ini, maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi dalam pembentukan hukum, yaitu sebagai berikut:

- (1) Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, di mana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa.
- (2) Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (value-neutral), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat.²⁵⁰

²⁴⁸ Ann Seidman, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkeve. *Op.Cit.* hal. 26- 30.

²⁴⁹ Satjipto Rahardjo (1991) *Op.Cit.* hal. 177-178.

²⁵⁰ William J. Chambliss and Robert B. Seidman. *Op.Cit.* p. 53.-54. Lihat juga dalam Satjipto Rahardjo (1984) *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung, hal. 50.

Dalam legislasi yang di dalamnya terdapat pertentangan nilai-nilai serta kepentingan-kepentingan, maka Schuyt menunjukkan ada dua kemungkinan posisi hukum, yaitu sebagai berikut: (1) sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan (*conflictlossing*), dan (2) sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut (*conflictversterking*). Uraian ini menunjukkan bahwa pada masyarakat yang tidak berlandaskan kesepakatan nilai-nilai, maka pembentukan hukum selalu merupakan semacam endapan pertentangan-pertentangan yang ada dalam masyarakat.

Dari sini dapat dilihat bahwa adanya pertentangan nilai-nilai dan kepentingan dalam masyarakat akan cenderung untuk mendorong dilakukan pembentukan hukum dengan jalan membuat kompromi di antara hal yang bertentangan itu. Kompromi memungkinkan pihak yang bertentangan menerima suatu penyelesaian yang dikukuhkan lewat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan merupakan upaya untuk mengakhiri konflik nilai dan kepentingan. Jika di kemudian hari salah satu pihak merasa tertipu atau menyadari bahwa peraturan itu sesungguhnya hanya merupakan penyelesaian semu, maka akan timbul kembali pertentangan nilai dan kepentingan yang bisa jadi akan lebih tajam.²⁵¹

C. INTERAKSI POLITIK DENGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

²⁵¹ *Ibid.*

C.1. Pembentukan Hukum dalam Perspektif Demokrasi

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.

Hal demikian itu dikarenakan demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam sekalian tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat.²⁵² Dengan demikian dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan²⁵³ dan termasuk juga dalam proses legislasi.

Terkait dengan legislasi dalam negara yang menganut sistem politik demokratis tersebut, maka menarik untuk diketengahkan pemikiran Al. Andang L. Binawan. Menurut Binawan, suatu produk hukum itu secara intrinsik mengandung keterbatasan, yakni ketidakmampuannya untuk meliputi keadilan. Berhadapan dengan hal itu, maka perlu dilakukan usaha maksimalisasi melalui “logika relasional” dan “logika kebersamaan” yang menyertai legislasi. Logika

²⁵² Satjipto Rahardjo (1980) *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Alumni, Bandung, hal. 40.

²⁵³ Nurul Aini (2005) “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah”. Dalam Syamsuddin Haris (Edt.) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. LIPI Press, Jakarta, hal.147.

relasional dalam legislasi adalah cara berpikir yang mengedepankan relasi sebagai paradigmanya. Logika relasional ini adalah memperbincangkan relasi antarsubjek.

Demokrasi adalah berintikan *recognition* (pengakuan) dan *trust* (saling percaya). Ketika demokrasi mengedepankan hak-hak sipil dan politik dari masing-masing warga negara, maka di situ masing-masing warga negara niscaya diakui (*recognition*) eksistensinya. Dengan pengakuan berarti juga ada penerimaan baik oleh warga negara lainnya atau oleh negara sebagai institusi. Dari saling pengakuan dan saling penerimaan tersebut akan muncul saling percaya (*trust*). Kadar *trust* dalam konteks demokrasi dapat dilihat dari sejauh mana masing-masing pihak bisa saling mendengarkan dan memahami pendapat orang lain.²⁵⁴

Terkait dengan *trust* ini, Francis Fukuyama menyatakan bahwa “*More important, when the information age’s most enthusiastic apostles celebrate the breakdown of hierarchy and authority, they neglect one critical factor: trust, and the shared ethical norms that underlie it. Communities depend on mutual trust and will not arise spontaneously without it*”. Baginya, *trust* merupakan modal sosial utama dalam masyarakat sebagaimana pernyataannya “*Social capital is a capability that arise from the prevalence of trust in society or in certain parts of it*”.²⁵⁵

²⁵⁴ Al. Andang L. Binawan (2005) *Op.Cit.* hal. 11.

²⁵⁵ Lihat Francis Fukuyama (1995) *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press, New York, p. 25.

Inti demokrasi yang menghargai kesamaan dan sekaligus perbedaan demikian itu secara baik diakomodasikan oleh teori keadilan John Rawls. Menurut Rawls, suatu legislasi niscaya dibatasi 2 (dua) prinsip penting, yaitu sebagai berikut: *pertama*, adalah prinsip kesamaan, yakni setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seiring dengan kebebasan serupa bagi orang lain, dan *kedua*, prinsip perbedaan, yaitu dalam ketidaksamaan sosial dan ekonomis maka harus diatur sedemikian rupa sehingga: (a) secara rasional diharapkan dapat memberi keuntungan bagi setiap orang, dan (b) semua posisi dan jabatan harus terbuka untuk semua orang.

Agar bisa mencapai hal tersebut, maka setiap orang yang terlibat di dalamnya perlu kembali ke *original position* (posisi asli). Maksudnya, masing-masing orang maupun kelompok masyarakat sebelum memasuki proses tersebut perlu menempatkan diri dalam kemanusiaannya yang lepas dari atribut-atribut dan/atau kepentingan-kepentingannya.²⁵⁶ Dalam konstataasi Satjipto Rahardjo, standar filosofis dari ciri relasional legislasi tersebut harusnya mampu membangun dan memproduksi hukum yang dapat mensejahterakan dan membahagiakan rakyat.²⁵⁷

Jika legislasi dilihat dari logika relasional memperbincangkan tentang relasi antarsubjek, maka legislasi dengan logika kebersamaan akan memperbincangkan tentang objek dalam proses legislasi. Sebenarnya, logika kebersamaan ini merupakan

²⁵⁶ John Rawls (1971) *Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, p. 60.

²⁵⁷ Satjipto Rahardjo (2006) *Hukum dalam ...* hal. 91; Dadang Trisasongko (2004) "Pembaharuan Hukum di Jaman yang sedang Berubah". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 32.

bagian dari ciri logika relasional dalam legislasi tersebut. Logika kebersamaan memperlihatkan bahwa hukum harusnya dirumuskan berdasarkan diskursus yang lebih berciri kompromistis.

Kompromi tentunya mengandaikan adanya titik temu atau kesamaan dari subjek yang terlibat. Kaitannya dengan ciri relasional hukum, yang paling diperhatikan dalam konteks ini adalah realitas kebersamaan yang tercipta dalam relasi itu. Kebersamaan ini merupakan pilar pokok dari hukum. Jika masing-masing pihak hanya memperhatikan kepentingannya sendiri, dan realitas kebersamaan yang seharusnya dibangun kemudian dilalaikan, maka akan rapuhlah produk hukum itu.²⁵⁸

Terkait dengan diskursus yang lebih berciri kompromistis, maka pembicaraan legislasi dalam perspektif demokrasi tidak bisa dilepaskan dari perbincangan tentang opini publik. Opini publik niscaya menjadi perhatian siapa pun yang terlibat dalam proses demokrasi, khususnya dalam legislasi. Jadi, dalam perspektif demokrasi, opini publik harusnya menjadi bagian dan berpengaruh terhadap proses pembentukan hukum. Seperti yang diungkapkan Frank V. Cantwell, *public opinion* memainkan peranan penting dalam demokrasi.²⁵⁹ Dalam observasi Hakim Holmes sampai pada simpulan bahwa “*Every opinion tends to become a law*”.²⁶⁰ Heinz Eulau menyatakan bahwa:

“Public opinion may affect law through the selection of legislators and by influence exerted on them during their tenure in office. The degree of influence exercised by public opinion is contingent in part whether legislators

²⁵⁸ Al. Andang L. Binawan (2005) *Merunut Logika ... Op.Cit.* hal 14.

²⁵⁹ Frank V. Cantwell “Public Opinion and the Legislative Process”. In Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnick (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London, p. 191.

²⁶⁰ David B. Truman “The Dynamics of Access in the Legislative Process”. In Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnick (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London, p. 204.

*define their roles as “delegates,” following express or implied instructions from their constituents, or as “trustees,” guided by their conscience and an independent judgment of the issues”.*²⁶¹

Meski *public opinion* merupakan hal yang sangat vital dalam demokrasi – termasuk juga dalam legislasinya – namun Tom Harrison menyatakan bahwa frasa “*public opinion*” *has become vague and ambiguous through abuse and misuse*”.²⁶² A.V. Dicey pun juga menyatakan bahwa *public opinion* adalah suatu yang “... *mysterious or almost supernatural power ..., to measure the true limits of its authority, and to ascertain the mode of its operation*”.²⁶³

Pada dasarnya pembentukan hukum (legislasi) dalam perspektif demokrasi menghendaki perlakuan yang sama dari setiap golongan, bercirikan relasional dan kebersamaan, serta selalu memperhatikan opini publik. Namun menurut Satjipto Rahardjo sejak awal hingga akhir dari semua proses pembentukannya, pada dasarnya legislasi hukum sudah sarat dengan berbagai macam perjuangan kepentingan. Pada proses ini, pertukaran antara lembaga legislatif dengan masyarakat berlangsung dalam intensitas yang tinggi, dalam arti bahwa terjadi ‘perjuangan kepentingan’ yang sangat transparan muncul dalam periode ini. Dengan demikian ada semacam kompetisi yang terbuka bagi sekalian anggota masyarakat untuk masuk ke dalam lembaga legislatif.

²⁶¹ Heinz Eulau “The Legislators Representative”. In Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnick (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London, p. 201.

²⁶² Tom Harrison “What is Public Opinion”. In Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnick (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London, p. 189

²⁶³ A.V. Dicey “The Relation Between Law and Public Opinion”. In Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnick (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London, p.181.

Proses pembentukan hukum tersebut menjadi tidak demokratis manakala pengakomodasian nilai-nilai dan kepentingan masyarakat yang beragam itu didominasi oleh pihak-pihak kuat dan dominan tertentu. Jika ini terjadi berarti dalam pengelolaan nilai-nilai dan kepentingan yang berbeda-beda itu pada ujungnya berakhir dengan penundukan nilai-nilai yang dihayati dan kepentingan golongan yang lemah oleh golongan yang kuat. Ini bermakna bahwa proses pembentukan hukum tidak demokratis, sebab Dworkin menegaskan bahwa dalam demokrasi itu “*all members of the community, as individuals, with equal concern and respect*”.²⁶⁴

Mengikuti konstataasi Binawan, hukum yang dibentuk secara tidak demokratis tersebut menunjukkan sebagai “hukum yang tidak relasional” (*hukum non-relasional*). Hal ini terjadi karena dalam syarat-syarat legislasinya tidak terpenuhi dan produknya tidak membangun kebersamaan. Di samping itu, hukum non-relasional juga bisa terjadi ketika ada yang memaksakan suatu kepentingan/kehendak dalam proses argumentasi, entah karena posisi orang atau kelompok yang mengusulkan, atau entah karena dipaksakan oleh kekuatan fisik.²⁶⁵

Dua pola pemaksaan dalam legislasi tersebut menjadi alasan adanya hukum non-relasional yang bisa dikatakan sebagai hukum *ad hominem* dan hukum *ad baculum*. Hukum *ad hominem* adalah hukum yang antara lain terjadi ketika dalam proses legislasi ada kelompok yang disingkirkan atau tidak diikutsertakan dengan alasan yang tidak

²⁶⁴ Frank Michelman (2003) ‘Democracy and Positive Liberty’. In Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington, hal. 70.

²⁶⁵ Al. Andang L. Binawan (2005) *Merunut Logika ... Op.Cit.* hal. 16.

rasional. Diskriminasi terhadap kelompok tertentu, apakah karena alasan ideologis atau agamis contohnya, adalah hal yang sering melahirkan hukum *ad hominem*.

Sementara itu, hukum *ad baculum* adalah hukum yang hanya mengacu pada kekuasaan, baik yang bersandar pada kekuatan uang, kekuatan senjata, dan bahkan juga pada *truth claim* (klaim kebenaran mutlak) ajaran agama. Hukum semacam ini juga tidak memenuhi syarat kesejajaran relasi, sebab pihak yang satu mendudukkan diri lebih tinggi dari pihak yang lain.²⁶⁶

Sejalan dengan Binawan tersebut, sebagaimana pernyataan Satjipto Rahardjo sebelumnya bahwa dalam legislasi akan terjadi ‘perjuangan kepentingan’ yang sangat transparan, yakni pada saat terjadi interaksi antara legislatif dengan masyarakat dalam proses legislasi. Dengan demikian seharusnya ada semacam kompetisi yang terbuka bagi sekalian anggota masyarakat untuk masuk ke dalam lembaga legislatif.

Kenyataannya, kompetisi tersebut ternyata berjalan secara tidak terbuka penuh yang siapapun bisa memasukinya, melainkan kompetisi yang terseleksi. Ada golongan dalam masyarakat yang lebih mudah menemukan jalan masuk (*access*) ke lembaga legislatif dan ada yang tidak. Di sinilah muncul sifat selektif tersebut, yang terutama berkaitan dengan faktor pendidikan, status dan kekayaan material. Faktor-faktor inilah yang menyebabkan kompetisi berjalan dengan tidak seimbang dari masing-masing anggota masyarakat.²⁶⁷

Terkait dengan hal ini, di Belanda ada doktrin politik yang berbunyi bahwa ‘legislator harus menggunakan kekuasaannya bagi kemanfaatan masyarakat’.

²⁶⁶ *Ibid.* hal. 16-18.

²⁶⁷ Satjipto Rahardjo (2003) *Sisi-sisi Lain ... Op.Cit.* hal 135-136.

Kewajiban legislator untuk berusaha menghasilkan masyarakat yang baik adalah sebuah kebijakan moral, yang tidak bisa dipaksa untuk melakukannya sepanjang ia masih dalam jalur hukum. Tetapi, ada institusi-institusi yang memberi kesempatan pada masyarakat untuk mengerti tindakan-tindakan pemerintah secara kritis dan melakukan protes untuk menentangnya jika perlu. Institusi-institusi tersebut adalah *openbaarheid* (*publicity*) dan *inspraak*.²⁶⁸

Penjelasan lebih lanjut tentang *openbaarheid* (*publicity*) dan *inspraak* tersebut dapat dilihat dalam dipaparkan berikut:

“Institusi-institusi ini dihormati di Belanda sebagai sebuah tahap dalam pengembangan demokratisasi politik. Demokratisasi berarti bahwa lebih banyak kelompok-kelompok yang dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan atau bahwa mereka terlibat secara lebih intensif.

Publicity berarti bahwa pemerintah memberi informasi tentang tindakan-tindakannya kepada warga negara yang berkepentingan. *Inspraak* berarti bahwa warganegara memberi informasi kepada pemerintah mengenai harapan-harapannya. *Publicity* dan *inspraak* adalah dua sisi dari sebuah sistem komunikasi antara pemerintah dan warganya, dimana informasi bersifat dua arah (*two way traffic communication*).²⁶⁹

Pejabat daerah sebagai pemegang jabatan publik, khususnya dalam negara demokrasi, dituntut untuk mempertanggungjawabkan kebijakan dan tindakan politisnya kepada masyarakat yang memilihnya. Dengan demikian dalam melaksanakan kekuasaan diperlukan etika.²⁷⁰ Urgensitas etika dalam praktik kekuasaan dikarenakan

²⁶⁸ AM. Bos (tt) Kumpulan kuliah pada Rijkuniversiteit te Groningen, *Methods for the Formation on Legal Concepts and for Legal Research*. Terjemahan tidak dipublikasikan oleh A. Mukthie Fadjar, *The Creation of Law*. Hal. 4.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ Dennis F. Thompson (1987) *Political Ethics and Public Office*. Diterjemahkan oleh Benyamin Molan (2002) *Etika Politik Pejabat Negara*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. ix.

etika memiliki fungsi untuk membantu umat manusia untuk mencari orientasi secara kritis dalam berhadapan dengan moralitas yang membingungkan.²⁷¹

Dalam hal ini etika tidak serta-merta membuat manusia menjadi baik, sebab hal tersebut adalah tugas dari ajaran moral. Tugas etika adalah memberikan keterampilan intelektual, yaitu keterampilan untuk berargumentasi secara rasional dan kritis.²⁷² Etika berfungsi sebagai pembimbing tingkah laku manusia agar dalam mengelola kehidupan ini tidak sampai bersifat tragis. Oleh karenanya, etika berusaha mencegah tersebarnya *fratricida* yang secara legendaris dan historis mewarnai sejarah hidup manusia.²⁷³

Etika politik tidak hanya masalah perilaku para politisi, namun berhubungan juga dengan praktik institusi sosial, hukum komunitas, struktur-struktur sosial, politik, dan ekonomi. Oleh karenanya, etika politik memiliki tiga dimensi: tujuan, sarana, dan aksi politik itu sendiri. Dengan demikian, perilaku politisi hanya salah satu dimensi etika politik. Kehendak baik dari politisi perlu ditopang oleh institusi yang adil. Kehendak yang baik berfungsi mempertajam makna tanggung jawab, sedangkan institusi (hukum, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) berperan mengorganisasikan tanggung jawab.²⁷⁴

C.2. Interaksi Politik dalam Pembentukan Hukum

²⁷¹ Frans Magnis-Suseno (1991) *Etika Dasar: Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 15.

²⁷² Frans Magnis-Suseno et.al. (1991) *Etika Sosial, Buku Panduan Mahasiswa*. APTIK-Gramedia, Jakarta, hal. 4.

²⁷³ A. Rahmad (1992) Titik Sentuh antara Etika dan Filsafat. *Pro Justitia*. Tahun X No. 2/April 1992, hal. 6.

²⁷⁴ *Ibid.* hal. 25.

Sebelum melakukan penelaahan lebih lanjut tentang interaksi politik dalam pembentukan hukum, perlu kiranya diketengahkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan interaksi politik tersebut. Dari segi bahasa, interaksi merupakan terjemahan bahasa Inggris *interaction*. John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *interaction* dalam tiga arti: interaksi, pengaruh timbal-balik, dan saling mempengaruhi.²⁷⁵ Dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, arti interaksi meliputi: saling mempengaruhi, saling menarik, saling meminta dan memberi.²⁷⁶

Dalam disiplin ilmu sosial, kata ini muncul dalam istilah “interaksi-sosial” yang pengertiannya adalah sebagai suatu hubungan antara dua atau lebih individu. Dalam hal ini, kelakuan individu yang satu mempengaruhi, mengubah, atau memperbaiki kelakuan individu yang lain atau sebaliknya.²⁷⁷ Terkait dengan pengertian interaksi ini, patut kiranya dikemukakan pula pandangan teori interaksionisme-simbolik yang menyebutkan bahwa dalam interaksi sosial para aktor terlibat dalam proses saling mempengaruhi. Stryker, yang mengintegrasikan teori sosiologi mikro-makro dari Mead, menegaskan bahwa interaksi adalah hasil pengaruh timbal balik antara aktor dan struktur sosial.²⁷⁸

Jika di atas sudah dikatakan bahwa politik adalah suatu bentuk kegiatan dari sebuah kekuasaan (mekanisme kekuasaan) untuk mengendalikan kehidupan masyarakat

²⁷⁵ John M. Echols dan Hasan Shadily (2003) *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 327.

²⁷⁶ Sulchan Yashin (Ed.) *Op.Cit.* hal. 225.

²⁷⁷ Slamet Santoso (1992) *Dinamika Kelompok*. Bumi Aksara, Surabaya, hal. 15.

²⁷⁸ George Ritzer – Douglas J. Goodman (2003) *Modern Sociological Theory*, 6th Edition. Diterjemahkan oleh Alimandan (2004) *Teori Sosiologi Modern, Edisi Ke-6*. Prenada Media, Jakarta, hal. 294 dan hal. 312-313.

dan untuk membuat kebijakan umum yang mengikat masyarakat, maka interaksi politik dikonsepsikan sebagai suatu proses saling pengaruh-mempengaruhi serta saling meminta dan memberi (*take and give*) dan saling intervensi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu kekuasaan dalam rangka mengendalikan kehidupan masyarakat. Interaksi yang sekaligus di dalamnya ada intervensi tersebut terjadi antara sedikit orang yang berkuasa (lazim disebut dengan elite politik) yang memiliki kekuasaan dan wewenang yang berhadapan dengan sekalian warga masyarakat – yang idealnya – secara bersama-sama menentukan tujuan-tujuan sosial yang hendak dicapai.

Pada tingkat peradaban seperti sekarang ini, banyak pendapat yang cenderung mengatakan bahwa hukum tidak lain merupakan instrumen dari keputusan atau keinginan politik.²⁷⁹ Tegasnya, kehadiran hukum merupakan suatu instrumen kebijakan dari suatu badan atau satuan politik tertentu.²⁸⁰ Pandangan seperti inilah yang kemudian melahirkan pendapat, yang juga dianut oleh studi ini, bahwa hukum itu merupakan produk politik sebab kelahirannya diproses melalui interaksi politik.

Jika dikaji dalam perspektif yang lebih luas, sejatinya badan/satuan politik itu tidak lain adalah produk dari suatu struktur sosial. Dalam pemahaman yang lebih luas, Daniel S. Lev membuat proposisi bahwa di samping hukum itu selalu merupakan formasi politik, tetapi juga merupakan suatu formasi sosial dan ekonomi.²⁸¹ Dengan optik yang luas demikian, dapat dikatakan pada dasarnya hukum merupakan karya

²⁷⁹ Moh. Mahfud MD (1998) *Loc.Cit.*

²⁸⁰ Satjipto Rahardjo (2002). *Op.Cit.* hal. 126.

²⁸¹ Daniel S. Lev (2004) Sejarah Penggunaan Hukum di Indonesia. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 144.

manusia dalam suatu proses sosial tertentu. Oleh karenanya, David M. Trubek mengatakan bahwa hukum adalah suatu “*purposive human action*”.²⁸²

Studi ini lebih memilih untuk menggunakan konsep sebelumnya bahwa hukum tidak lain adalah produk politik. Alasannya, karena hukum (dalam maknanya sebagai peraturan perundang-undangan)²⁸³ adalah hasil akhir dari sekalian proses dan interaksi politik di dalamnya. Dalam sekalian interaksi tersebut niscaya tidak dapat dihindarkan terjadinya berbagai muatan kepentingan antar pihak-pihak yang terlibat. Dengan pernyataan ‘berbagai muatan kepentingan’ ini menunjukkan bahwa interaksi politik dalam legislasi untuk menghasilkan hukum terdiri dari berbagai ragam kepentingan yang bisa saja kepentingan politik, kepentingan ekonomi, kepentingan sosial, kepentingan religi, dan kepentingan-kepentingan lainnya.

Berdasarkan pada perspektif ini, maka pandangan yang sudah sangat mapan dari paradigma hukum liberal yang dikembangkan oleh kaum positivis – yang bertolak dari cara berpikir normologik – yang meyakini secara ideologis bahwa pembentukan hukum itu dapat dikonstruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (*neutrality of law*) dan terlepas dari berbagai kepentingan politik (*law politics distinction*), pada dasarnya sulit ditemukan pembenaran dalam ranah faktual empiriknya. Demikian pula ajaran Hukum Murni dari Hans Kelsen yang secara kukuh berpendapat bahwa hukum

²⁸² David M. Trubek (1972) “Toward a Social Theory of Law: An Essay in the Study of Law and Development. *The Yale Law Journal*. 1972, Vol. 82, 1:1, hal. 4.

²⁸³ Hukum dalam maknanya sebagai peraturan perundang-undangan ini tidak lain adalah wujud dari ‘hukum modern’ yang lahir dan berkembang dari sejarah peradaban bangsa Eropa Daratan. Mengenai hukum modern ini lebih lanjut dapat dibaca dalam Satjipto Rahardjo (1991) *Op.Cit.* hal. 213-225.

itu harus murni dari unsur yang tidak yuridis, seperti unsur etis, politis, sosiologis dan keadilan,²⁸⁴ juga tidak sejajar dengan kenyataan yang ada.

Faktanya, hampir dalam setiap proses pembentukan hukum selalu terjadi tolak-tarik, *negotiable, subjective and policy dependent as politics* antar subyek yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian, pada dasarnya proses pembentukan hukum (legislasi) sangat sarat dengan interaksi politik. Oleh karenanya, Gerakan *Critical Legal Studies*, misalnya, mengkritik pendapat kedua ajaran tersebut dengan mengatakan bahwa proses pembentukan hukum tidaklah sesederhana itu. Proses pembentukan hukum yang kemudian menjadi hukum positif (*in abstracto*) pada kenyataannya selalu merupakan hasil dari proses yang sarat dengan berbagai macam muatan dan kepentingan dari subyek-subyek yang berinteraksi di dalamnya.²⁸⁵

Dragan Milovanovic menyebutkan bahwa hukum memiliki tiga dimensi/fungsi, yakni dimensi represif, dimensi fasilitatif, dan dimensi ideologis. Fungsi menindas dicirikan dengan pemaksaan dari hukum. Fungsi fasilitatif hukum menunjukkan bahwa hukum memberi jaminan kepastian dan peramalan atas suatu tindakan. Sedangkan fungsi ideologis memperlihatkan bahwa hukum merupakan suatu sistem kepercayaan, yang berisi kesepakatan nilai-nilai yang ada pada masyarakat.²⁸⁶ Dengan demikian, pembentukan hukum pun bisa dimuati dengan berbagai macam dimensi/fungsi, yang tidak hanya mencerminkan dimensi politik saja, tetapi bisa juga mencerminkan dimensi ekonomi, dimensi sosial, dimensi ideologis, serta dimensi-dimensi lainnya.

²⁸⁴ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra. *Loc.Cit.*

²⁸⁵ Ifdhal Kasim. *Loc.Cit.*

²⁸⁶ Dragan Milovanovic, *A Primer in the Sociology of Law, Second Edition*. Harrow and Heston, New York, 1994, pp. 8-12.

Alan Hunt mengatakan: “*This claim in that critical legal studies is developing a theory with capacity to provide a causal analysis of legal doctrine in its connection with sosio-economic relations without laying itself open to the charge of determinism*”.²⁸⁷ Menurut Steven Vago, setidaknya-tidaknya ada tiga hal yang mempengaruhi proses pembentukan hukum, yaitu: *interest groups*, *public opinion*, dan *social science*.²⁸⁸ Oleh karenanya, William J. Chambliss dan Robert B. Seidman sampai pada simpulan bahwa “*The legislature is, therefore, not mere neutral forum where pluralistic interest groups can bargain out a compromise solution representing their respective power positions*”.²⁸⁹

Terkait dengan adanya interaksi politik dalam proses pembentukan hukum, Afan Gaffar menyatakan bahwa:

“Orang yang mempunyai spesialisasi dalam studi ilmu politik, memandang hukum tidaklah berada dalam keadaan yang vakum, akan tetapi merupakan entitas yang berada dalam *environment* di mana antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait-mengkait. Akan tetapi hukum tampaknya merupakan produk dari pelbagai elemen, termasuk di dalamnya elemen politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sistem nilainya dan agama. Oleh karena itu eksistensi hukum sangat banyak bergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum. Jadi hukum bukanlah sesuatu yang *supreme*. Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya”.²⁹⁰

²⁸⁷ Alant Hunt (1993) *Explorations in Law and Society, Toward a Constitutive Theory of Law*. Routledge, New York, hal. 167.

²⁸⁸ Steven Vago. *Loc.Cit.*

²⁸⁹ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. *Loc.Cit.*

²⁹⁰ Afan Gaffar (1992) *Op.Cit.* hal. 104. Kepentingan (*interest*) itu sendiri menurut Rudolf Von Ihering adalah “... *the pursuit of pleasure and avoidance of pain. But individual interest is made of social purpose by connecting one’s own purpose with other people’s interests. By converging interests for the same purpose, cooperation is brought about. Commerce, society and the state result from this*”. Hari Chand (1994) *Modern Jurisprudence*. International Law Book Services, Kuala Lumpur, p. 194.

Apa yang dinyatakan Afan Gaffar tersebut memperlihatkan bahwa kepentingan politik – di samping kepentingan ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain – menjadi hal yang sangat rasional terkait adanya interaksi politik dalam proses pembentukan hukum. Interaksi ini diperlihatkan oleh adanya pertarungan dan pergulatan berbagai kepentingan dalam melahirkan hukum.

Ramlan Surbakti yang mengadopsi pendapat David Easton menyatakan bahwa kepentingan politik sebagai faktor dari perilaku politik didasarkan pada pandangan bahwa politik merupakan kegiatan para elite dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum yang terkait dengan pengalokasian nilai-nilai yang otoritatif dalam masyarakat, baik yang bersifat ideal-spiritual maupun yang material-jasmaniah.²⁹¹ Dengan demikian, kepentingan politik diindikasikan oleh 3 (tiga) aspek berikut:

- 1) kepentingan untuk mengalokasikan nilai-nilai tertentu (seperti nilai keagamaan, dll.) melalui proses politik;
- 2) kepentingan untuk memperoleh akses ekonomi yang berkaitan dengan pengembangan kegiatan-kegiatan organisasi; dan
- 3) kepentingan individual para elite untuk melakukan mobilitas vertikal, baik yang bersifat politik, ekonomi maupun karir dalam jabatan tertentu.²⁹²

Kepentingan dalam pandangan Ann Seidman et.al. adalah termasuk salah satu faktor subjektif yang akan mewarnai proses pembentukan hukum.

²⁹¹ Ramlan Surbakti. *Op.Cit.* hal. 6-7.

²⁹² Haedar Nashir (2000) *Perilaku Politik Elit Muhammadiyah*. Tarawang, Yogyakarta, hal. 54.

Kepentingan (*interest*) mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Hal ini bukan hanya menyangkut insentif materiil, namun juga insentif non-materiil, seperti diperolehnya penghargaan dan semakin kuatnya kelompok kekuasaan mereka.²⁹³

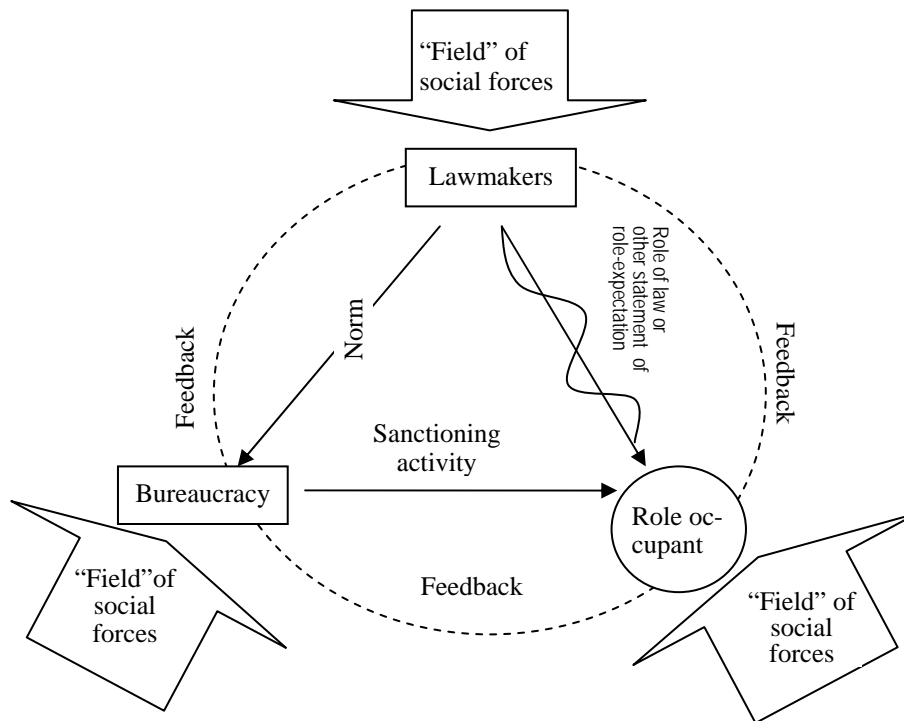
Untuk lebih memahami interaksi politik dalam pembentukan hukum (termasuk penegakan hukum) berikut ini diketengahkan model bekerjanya hukum dari Robert B. Seidman, yang bersandar pada pemikiran Talcott Parsons, sebagaimana yang terlukis dalam Ragaan IX berikut ini:²⁹⁴

RAGAAN IX

MODEL BEKERJANYA HUKUM MENURUT ROBERT B. SEIDMAN

²⁹³ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve (2001) *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Proyek ELIPS, Jakarta, hal. 117.

²⁹⁴ Robert B. Seidman (tt) *Law and Development: A General Model*. University of Wisconsin, Madison, p. 321.



Khusus dalam kaitannya dengan para pembuat hukum (*lawmakers*), Robert B. Seidman mengatakan: *“How the lawmakers will act is a function of the rules laid down for their behavior their sanctions, the entire complex of social, political, ideological, and other forces affecting them, and the feedback from role occupants and bureaucracy”*.²⁹⁵

Berdasar sekalian paparan tersebut, studi ini mengkonsepsikan interaksi politik dalam proses pembentukan hukum sebagai proses saling pengaruh-mempengaruhi serta saling meminta dan memberi (*take and give*) dan saling intervensi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu kekuasaan legislasi (yakni antara legislatif dan eksekutif) dalam proses pembentukan hukum. Dengan perspektif studi yang dipilih bahwa hukum merupakan produk politik, maka konfigurasi politik akan menentukan proses

²⁹⁵ *Ibid.*

pembentukan hukum, sehingga studi ini meletakkan konfigurasi politik sebagai variabel bebas/pengaruh dan proses pembentukan hukum sebagai variabel terikat/terpengaruh.

Indikator yang digunakan pada variabel konfigurasi politik adalah peranan lembaga legislatif, peranan eksekutif, dan peranan pers. Sedangkan indikator bagi proses pembentukan hukum meliputi publikasi rancangan hukum, partisipasi publik, dan komplain publik. Hubungan antara variabel konfigurasi politik dengan variabel proses pembentukan hukum tersebut secara ringkas tergambar pada Ragaan X berikut.

RAGAAN X

HUBUNGAN VARIABEL KONFIGURASI POLITIK

DAN VARIABEL PROSES PEMBENTUKAN HUKUM



C.3. Interaksi Politik dan Pembentukan Hukum dalam Perspektif Demokrasi

Dari sekalian paparan di atas kiranya sudah cukup memadai untuk mengetengahkan bahwa manakala hukum dilihat sebagai hasil akhir dari proses politik, maka dalam proses pembentukannya tidak bisa dilepaskan dari interaksi politik. Oleh karenanya dalam studi ini ditegaskan bahwa kelahiran hukum pada

dasarnya sangat ditentukan oleh interaksi politik. Studi ini juga menerima pendapat Mahfud MD bahwa adanya interaksi politik dalam proses pembentukan hukum dikarenakan energi politik lebih kuat dibanding energi hukum. Oleh karena itu pada setiap legislasi sangat rentan untuk diintervensi oleh politik.

Konfigurasi politik yang berlangsung akan memperlihatkan bagaimana interaksi politik dalam proses pembentukan hukum terjadi. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, konfigurasi politik demokratis adalah suatu susunan/konstelasi kekuatan/kekuasaan politik yang *accountable* kepada rakyatnya dan adanya mekanisme yang niscaya mengarahkan untuk selalu responsif terhadap aspirasi, keinginan-keinginan, kebutuhan-kebutuhan, dan kepentingan warga masyarakatnya. Dengan *demos/populus* dan partisipasi rakyat sebagai substansi dasar dari demokrasi, maka ciri utama konfigurasi politik yang terjalin dengan demokrasi adalah ditunjukkan oleh konstelasi kekuatan/kekuasaan politik yang *accountable* dan responsif terhadap segala tuntutan/aspirasi, kebutuhan, dan keinginan warga masyarakatnya.

Atas dasar hal yang demikian itu, maka interaksi politik dan proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi niscaya selalu berorientasi dan berdasarkan pada kepentingan rakyat. Dalam interaksi tersebut haruslah menempatkan aspirasi dan kepentingan rakyat di atas kepentingan individu maupun kelompok tertentu. Dengan demikian, interaksi politik dan proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi meniscayakan bahwa semua orientasi baik dari elite politik yang terhimpun di lembaga legislatif maupun

birokrat yang terhimpun dalam lembaga eksekutif selalu ditujukan kepada kepentingan dan kebutuhan serta berdasar pada aspirasi masyarakat.

Dalam berbagai kajian menunjukkan bahwa meski suatu negara menyatakan sebagai negara demokrasi pada faktanya ada saja negara yang di dalamnya sulit ditemukan indikator-indikator yang menunjukkan sebagai negara demokrasi. Ini artinya bahwa meski secara normatif suatu negara menganut demokrasi (liberal/perwakilan), namun bisa jadi tampilan konfigurasi politiknya tidak demokratis sehingga dalam interaksi politiknya juga tidak demokratis.

Hasil telaah kepustakaan tentang teori demokrasi dalam kajian ilmu politik modern mendukung hal itu, yakni dengan diperlihatkan adanya ambiguitas dalam demokrasi yang kemudian memunculkan dua teori demokrasi, yaitu (1) teori demokrasi elitis dan (2) teori demokrasi partisipatif. Dalam proses pembuatan kebijakan pun setidaknya muncul dua aliran pemikiran pembentukan kebijakan, yaitu teori demokrasi elit (*elite democratic*) dan teori demokrasi partisipatif (*participatory democratic*).

Untuk mendapatkan pemahaman yang menyeluruh tentang legislasi (proses pembentukan hukum) dalam perspektif demokrasi, maka studi ini selanjutnya akan mengemukakan pendapat Toddi A Steelman²⁹⁶ Meski mengemukakan perspektif Steelman, namun studi ini tidak ingin larut dalam disiplin kebijakan publik. Jadi, hanya meminjam perspektifnya saja yang digunakan untuk memahami interaksi politik dalam proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi.

²⁹⁶ Edi Wibowo. *Op.Cit.* hal. 31-32.

Menurut Steelman, terdapat dua aliran pemikiran terkait proses pembuatan kebijakan dalam perspektif demokrasi, yaitu: *pertama*, aliran teori demokrasi partisipatif (*participatory democratic*), dan *kedua*, aliran teori demokrasi elit (*elite democratic*). Aliran teori demokrasi partisipatif memandang bahwa partisipasi publik adalah suatu hal yang sifatnya aktif dan dikembangkan dalam suatu suasana yang berkelanjutan dengan fokus kekuasaan pengambilan keputusan berada pada publik. Oleh para teoretisi partisipatif, demokrasi dinilai dan dipandang secara intrinsik sebagai satu kesatuan antara cara dan tujuan itu sendiri. Perhatian utama para penganut teori ini terletak pada tanggung jawab pada kehendak umum dan perkembangan individu.

Penganut teori demokrasi partisipatif menekankan adanya manfaat sosial, psikologi, dan politis diperoleh oleh individu maupun komunitas melalui keterlibatan aktif yang dilakukan. Berdasarkan teori ini, akan dijumpai banyak sekali bentuk partisipasi, namun partisipasi lokal dianggap sebagai yang paling praktis dan rasional, dan dengan partisipasi lokal tersebut maka manfaat partisipasi akan terlihat nyata. Ide utama teori ini adalah memandang publik sebagai pihak yang berpengetahuan, berwawasan, cerdas, dan aktif jika kepada mereka diberikan kesempatan dalam keterlibatannya secara efektif.

Hal ini kontras dengan aliran teori demokrasi elit yang menekankan kepercayaan adanya peran terbatas atau pasif yang diberikan kepada publik yang hanya diberikan pada pertimbangan periodik tertentu. Lokus kekuasaan pembuatan kebijakan berada pada birokrasi atau elite teknokrat yang dipandang sebagai aktor yang paling mampu dalam melakukan pengambilan keputusan

kebijakan. Teoretisi kelompok ini cenderung menilai demokrasi secara instrumental dan memandang demokrasi sebagai cara untuk mencapai tujuan namun bukan tujuan itu sendiri. Mereka mempercayai birokrasi sebagai institusi yang layak dipercaya (*worthy of trust*) dan secara profesional berkompeten.

Perhatian utama para penganut teori elit mengenai pelibatan publik terletak pada pengupayaan efisiensi dan stabilitas dalam politik. Untuk tujuan tersebut, ditawarkan sebuah proses pengambilan kebijakan yang ‘rasional’. Sedangkan partisipasi publik yang akan diadvokasi oleh elite adalah voting dan mekanisme kepemimpinan yang sah. Akhirnya, mereka memandang kapasitas masyarakat secara skeptis dengan menyatakan masyarakat begitu apatis, sangat mudah untuk dimanipulasi dan kurang informasi. Tabel 4 berikut memberikan ilustrasi perbedaan karakteristik dua teori tersebut.

TABEL 4
KARAKTERISTIK TEORI DEMOKRASI PARTISIPATIF
DAN DEMOKRASI ELIT (Toddi A. Steelman)

KARAKTERISTIK	PARTISIPATIF	ELIT
Kesempatan bagi publik berpartisipasi	Kontinyu	Periodik
Partisipasi dalam kesempatan	Aktif/berkembang	Terbatas/pasif
Lokus atas kekuasaan pembuatan keputusan	Kepentingan publik	Kepentingan pada elit
Nilai demokrasi yang di-percaya	Intrinsik: sebagai tujuan dan cara	Instrumental: prosedural, sebagai alat
Pandangan terhadap biro-krasi	Skeptis: waspada, kritis, khawatir terhadap akurasi	Dipercaya dan kompeten

	dan ketepatan representasi	
Perhatian utama	Responsivitas terhadap kehendak umum, pertumbuhan dari individu	Efisiensi dan stabilitas, ilmiah dan rasional
Bentuk utama dari parti-sipasi	Bentuk yang beragam, partisipasi lokal sebagai bentuk yang rasional dan praktis	Voting dan kepemimpinan yang telah distandarisasi
Pandangan publik	Berwawasan/berpengetahuan, aktif dan cerdas (<i>discerning</i>)	Skeptis, memandang publik sebagai apatis, dan mudah dimanipulasi

Sumber: Toddi A Steelman, *Policy Studies Journal*. Vol. 19, 2001.

Perspektif teori Steelman tersebut kemudian diadopsi ke dalam studi ini dengan mengkonseptualisasikan bahwa interaksi politik dan proses legislasi dalam perspektif demokrasi bisa mengarah ke dalam dua jalur. *Jalur pertama*, interaksi politik dalam legislasi akan dilakukan secara demokratis-partisipatoris, manakala proses tersebut dilakukan secara transparan dengan cara mengumumkan, melibatkan dan mengundang publik secara luas dan ada jaminan bahwa aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan publik diakomodasikan dalam produk hukumnya.

Jalur kedua, interaksi politik dalam legislasi akan dilakukan secara demokratis-elitis/oligarkis, manakala proses tersebut dilakukan secara terbatas hanya oleh elite yang memiliki wewenang untuk melakukan legislasi. Andaikata ada partisipasi publik maka itu sifatnya terbatas sekali dan tergantung kepada kepentingan elite.

Menurut M. Solly Lubis, proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi meniscayakan bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari dan merupakan

aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan hidup mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar jeli dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik yang berupa hukum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat.

Dengan mekanisme yang demikian ini, maka tuntutan yang dibebankan kepada para pembentuk hukum adalah sebagai berikut:

- *Kemampuan untuk berkomunikasi* dengan masyarakat yang diwakilinya untuk memahami dan menyerap hasrat, aspirasi dan tuntutan-tuntutan mereka, dengan sikap yang benar-benar representatif terbuka.
- *Keterbukaan* diperlukan di sini, karena aspirasi masyarakat itu kadang-kadang muncul dalam bentuk usulan, tapi juga dalam bentuk kritik, baik terhadap pemerintah sebagai pengemban kepentingan masyarakat dan sebagai penegak hukum, dan mungkin juga terhadap aturan hukum yang sedang berlaku yang mereka nilai tidak mencerminkan kepentingan dan aspirasi mereka.
- *Kemampuan untuk vokal* menyampaikan butir-butir usul mengenai kepentingan masyarakat yang diwakilinya itu di forum perwakilan rakyat/legislatif, dengan sikap representatif, sistematis, dan radikal.
- *Kemampuan untuk membuat rumusan atau artikulasi* atas aspirasi-aspirasi yang disepakati untuk dituangkan dalam bentuk aturan hukum. Misalnya menjadi Undang-Undang, Peraturan Daerah.
- *Kemampuan* dalam arti penguasaan pengetahuan dasar (teoritis) dan pengalaman (praktis) mengenai telaahan strategi (telstra), perencanaan strategis (renstra), monitoring strategis (monstra), politik strategis (polstra), perkiraan strategis (kirstra), pengendalian dan penangkalan.²⁹⁷

Dikaitkan dengan teori demokrasi dalam proses pembuatan kebijakan sebagaimana yang diketengahkan oleh Steelman, kiranya dapat disebutkan bahwa pendapat Solly Lubis tersebut merupakan ciri-ciri dari interaksi politik demokrasi

²⁹⁷ M. Solly Lubis (2000) *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Mandar Maju, Bandung, hal. 23-24.

partisipatif. Interaksi politik demokrasi partisipatif dalam proses pembentukan hukum ini sudah mulai terjadi ketika suatu gagasan mulai muncul ke ranah publik.

Dalam tahap awal, sebuah gagasan – baik yang berasal dari masyarakat, elite birokrat ataupun dari elite legislatif – apakah perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat secara luas. Gagasan tersebut dibicarakan, dikritik, dan dipertahankan melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini suatu gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum ataukah berhenti di tengah jalan.

Apabila gagasan itu secara politis berhasil diteruskan, maka legislator maupun eksekutif akan melanjutkannya ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.

Sebelum ditetapkan sebagai produk hukum, rancangan kaidah hukum tersebut dikonsultasikan ke masyarakat terlebih dahulu untuk memperoleh persetujuan. Jika tidak ada penentangan publik – yang berarti publik telah sepakat dengan rancangan yuridis tersebut – barulah rancangan hukum tersebut ditetapkan dan disahkan sebagai hukum. Sedangkan pada interaksi konfigurasi politik demokrasi elit dalam proses pembentukan hukum akan terjadi hal yang sebaliknya.

Atas semua pemaparan tersebut maka studi ini mengasumsikan bahwa terjadi ambiguitas pada interaksi politik dan proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi. Pada satu sisi jika interaksi politiknya demokratis-partisipatif maka proses pembentukan hukumnya akan berkarakter partisipatoris. Pada sisi lain, jika interaksi politiknya demokratis-elitis maka proses pembentukan hukumnya akan berkarakter elitis/oligarkis.

Secara spesifik, indikator-indikator yang digunakan studi ini untuk mengkualifikasikan konfigurasi politik yang mencerminkan demokrasi partisipatif adalah lembaga eksekutif maupun legislatif dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan hukum sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, lembaga perwakilan aktif berperan dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dan pers relatif bebas dalam menyebarkan informasi dan mengkritisi kebijakan negara. Pada konfigurasi politik yang mencerminkan demokrasi elitis yang terjadi adalah sebaliknya.

Untuk mengkualifikasikan interaksi politik dalam proses pembentukan hukum adalah mencerminkan demokrasi partisipatoris, maka indikator yang digunakan dalam studi ini meliputi sebagai berikut: dalam proses perencanaannya terlebih dahulu dibuatkan naskah akademik²⁹⁸ melalui serangkaian studi ilmiah

²⁹⁸ Keputusan Kepala BPHN No. G-159.PR.09.10 Tahun 1994 menyebutkan yang dimaksud dengan istilah Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. Lihat Mahendra Putra Kurnia (et.al) (2007) *Pedoman Naskah Akademik (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Kreasi Total Media, Yogyakarta, hal. 28. menurut Harry Alexander (2004) *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. XSYS Solusindo, Jakarta, hal. 119-120. Secara teoretik naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan karena di dalamnya memuat gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan perundang-undangan

untuk menentukan kelayakannya baik dilihat dari perspektif yuridis, filosofis, sosiologis, maupun politis. Untuk menentukan hal tersebut niscaya akan menggunakan metode-metode yang lazim dipakai untuk menganalisis suatu kebijakan, seperti *Regulatory Impact Assessment (RIA)*²⁹⁹ maupun model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*).³⁰⁰

Pada dasarnya RIA digunakan untuk menilai suatu regulasi dalam hal: a) relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan, b) kebutuhan terhadap intervensi pemerintah, c) efisiensi antara input dan output, d) efektivitas antara sasaran kebijakan dan hasil, e) keberlanjutan antara kebutuhan masyarakat dan hasil sebelum diterapkannya atau dirubahnya suatu regulasi. Tujuan RIA adalah sebagai berikut ini: 1) menilai efektivitas regulasi dalam: (a) menyelesaikan masalah yang ada, dan (b) mencapai sasaran (*objective*), yang mendasari penerbitan regulasi tersebut; 2) memastikan bahwa perumus regulasi telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (*options*) yang tersedia; 3) meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari suatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pihak yang terkena regulasi; 4) memastikan bahwa dalam semua tahapan perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait

bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis, holistik, dan futuristik dari berbagai aspek keilmuan, dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum, dan prinsip-prinsip yang digunakan, serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara Ilmu Hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

²⁹⁹ Takuji Kameyama et.al. (2003) *Manual Review Regulasi Indonesia*. Proyek Peningkatan Deregulasi dan Kompetisi, Jakarta, hal. 12.

³⁰⁰ Lihat Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve. *Op.Cit.* hal. 116-121.

(*stakeholders*); dan 5) menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi, dan monitoring pelaksanaan kebijakan.³⁰¹

Sedangkan model ROCCUPI adalah untuk mengidentifikasi 7 (tujuh) faktor yang sering menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu hukum. Ketujuh faktor tersebut dapat dipilah menjadi dua kategori faktor penyebab, yaitu faktor subjektif dan faktor objektif. Faktor subjektif terdiri atas *interest* dan *ideology*. Sedangkan faktor objektif terdiri atas: *rule*, *opportunity*, *capacity*, *communication*, dan *process*.³⁰²

Faktor *interest* (kepentingan) mengacu pada manfaat bagi pelaku peran. Kepentingan ini bisa terdiri atas kepentingan ekonomi, kepentingan politik, dan kepentingan sosial budaya. Sedangkan yang termasuk dalam kategori ideologi secara umum diartikan sebagai kumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antara lain sikap mental, pandangan tentang dunia, dan pemahaman keagamaan. Kadang-kadang ideologi juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya.

Faktor *rule* (peraturan) adalah menyangkut pemahaman hubungan antara patuh atau tidak patuhnya seseorang terhadap suatu peraturan. Dalam hal ini harus dipertimbangkan bahwa seseorang itu tidak hanya berhadapan dengan satu peraturan, namun oleh banyak peraturan yang ada kemungkinan tidak jelas atau bisa ditafsirkan sesuka hati masing-masing orang.

³⁰¹ Takuji Kameyama (et.al.) *Op.Cit.* hal. 27.

³⁰² Ann Seidman (et.al) *Op.Cit.* hal. 117-121.

Faktor *opportunity* (kesempatan) menunjuk pada suatu kemungkinan sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu, namun jika terbuka kesempatan untuk tidak mematuhi maka orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah. Faktor *capacity* (kemampuan) adalah mempertimbangkan kondisi-kondisi yang berada dalam diri orang yang menjadi subjek peraturan. Faktor ini menjadi pertimbangan untuk menentukan bahwa sebuah peraturan tidak dapat memerintahkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu.

Faktor *communication* (komunikasi) ini menyangkut langkah-langkah yang memadai bagi para pihak yang berwenang untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada pihak yang dituju. Sedangkan *process* (proses) menyangkut kriteria dan prosedur apa saja yang menjadi pertimbangan para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum.

Studi ilmiah melalui RIA maupun analisis ROCCIPi tersebut dituangkan dalam naskah akademik yang sistematikanya berbeda dengan sistematika peraturan perundang-undangan. Tujuan pembuatan naskah akademik adalah untuk memperoleh pandangan yang komprehensif atas suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.

Naskah akademik tersebut belum tersusun dalam bab-bab dan pasal-pasal. Naskah akademik mementingkan analisis dalam faktor-faktor di atas yang kajiannya harus mengkaitkan secara tegas dengan dasar-dasar filosofis, sosiologis, ekonomis, budaya, dan semua subsistem kemasyarakatan. Walau

demikian, agar tidak ilmiah semata, naskah akademik perlu juga disertai semacam rangkuman yang memuat kerangka tentang pokok-pokok isi yang sangat perlu diperhatikan dalam peraturan perundang-undangan yang akan disusun.³⁰³

Ketika sudah menjadi draf hukum, maka draf tersebut dipublikasikan ke masyarakat, dan legislator maupun eksekutif membuka ruang kepada seluruh lapisan sosial masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan memberikan masukan baik secara lisan maupun tulisan, serta ada jaminan hukum bahwa aspirasi dan masukan masyarakat akan menjadi acuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan draf hukum.

Pada saat akan diputuskan dan ditetapkan menjadi hukum, draf tersebut dikonsultasikan ke publik untuk memperoleh persetujuan, dan ada kepastian jaminan hukum bagi publik untuk melakukan komplain publik jika hak-hak publik dirugikan dalam proses pembentukan hukum. Pada proses pembentukan hukum yang mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis yang terjadi adalah sebaliknya.

C.4. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi

C.4.1. Peraturan Daerah, Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokrasi: Perspektif

Hubungan Kekuasaan Pusat dengan Daerah

³⁰³ Moh. Mahfud MD (2006) *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. LP3ES, Jakarta, hal. 242-244.

Dalam perspektif ketatanegaraan, dikenal adanya 2 (dua) bentuk pemencaran (pembagian) kekuasaan negara: yakni (1) pemencaran kekuasaan secara horizontal, dan (2) pemencaran secara vertikal. Pemencaran secara horizontal menunjukkan bahwa kekuasaan negara itu dibagi atas tiga cabang kekuasaan, yaitu: (a) kekuasaan legislatif, (b) kekuasaan eksekutif, dan (c) kekuasaan legislatif.³⁰⁴

Sementara itu, pemencaran kekuasaan secara vertikal akan melahirkan pemerintah pusat dan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi. Pentingnya pembangian kekuasaan secara vertikal, di samping pembagian secara horizontal, diakui oleh J.H. Waaren dengan pernyataannya sebagai berikut: *“Above everything, however, Local Government is a fundamental institution because of its educative effect upon the mass of ordinary citizens”*.³⁰⁵

Berdasarkan uraian singkat tentang pemencaran kekuasaan secara vertikal tersebut dapat diketengahkan bahwa eksistensi otonomi dan desentralisasi itu berangkat dari pemerintah pusat. Pemencaran kekuasaan vertikal demikian terimplementasikan karena dilandaskan pada prinsip demokrasi. Dalam perspektif yang demikian, Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Maksudnya, prinsip demokrasi itu

³⁰⁴ Juanda (2004) *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni, Bandung, hal. 12-16.

³⁰⁵ J.H. Warren (1952) *The Local Government Service*. George Allen & Unwin Ltd, Museum Street London, p. x. Lihat dalam *Ibid.* hal. 16.

harus diimplemantasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal.³⁰⁶

Di samping dilihat dari perspektif pemencaran kekuasaan yang vertikal tersebut, adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum. Hal ini dikarenakan dengan desentralisasi dan otonomi daerah dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut dalam negara hukum dan penganut paham konstitusionalisme. Hal ini dapat dikonfirmasi melalui ciri-ciri negara hukum, yang antara lain, menyebut adanya tiga prinsip pokok, yaitu adanya Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan adanya pemencaran kekuasaan negara dan pemerintahan.³⁰⁷

Para *founding father* yang merancang sistem ketatanegaraan menjelang kemerdekaan Indonesia tahun 1945 juga telah memilih demokrasi sebagai salah satu prinsip bernegara yang fundamental. Oleh karenanya, pemikiran tentang pemencaran kekuasaan secara vertikal dalam bentuk desentralisasi dan otonomi daerah juga tidak lepas dari perhatian mereka. Sebagai misal pemikiran Muhmmad Yamin bahwa di dalam susunan negara demokratis diperlukan pemencaran kekuasaan bagian pusat sendiri (horizontal) dan pemencaran kekuasaan antara pusat dan daerah (vertikal).

³⁰⁶ Moh. Mahfud MD (1999) *Pergulatan Politik ... Op.Cit.* hal. 185.

³⁰⁷ Bagir Manan (1994) *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 39. Lihat dalam *Ibid.* hal. 187-188.

Dengan asas demokrasi dan desentralisasi jelas hal itu berlawanan dengan asas yang hendak menghimpun segalanya pada pusat kekuasaan.³⁰⁸

Kaitan antara otonomi dengan demokrasi tersebut seperti yang dinyatakan Soewargono bahwa filosofi, formulasi, dan implementasi otonomi daerah haruslah berorientasi pada: (1) realisasi dan implementasi demokrasi, (2) realisasi kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah, (3) membiasakan daerah untuk mendewasakan diri dalam *me-manage* permasalahan dan kepentingannya sendiri, (4) menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat, (5) menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah, dan (6) membangun efisiensi dan efektivitas.³⁰⁹

Menurut Sunyoto Usman, demokrasi sebagai sistem politik dalam kaitannya dengan otonomi daerah sedikitnya bertumpu pada dua hal, yaitu: (1) berkembangnya orientasi segenap institusi di daerah pada upaya untuk memberdayakan masyarakat di daerah, dan (2) berkembangnya mekanisme *checks and balances* di antara institusi-institusi di daerah tersebut. Orientasi dalam konteks ini adalah arah kepada siapa mereka berpihak ketika menyusun dan mengimplementasikan kebijakan. Manakala orientasi tersebut tidak berpihak pada kepentingan masyarakat atau untuk memberdayakan masyarakat, maka kebijakan yang disusun akan bersifat elitis dan menyumbat proses demokratisasi di daerah.

³⁰⁸ Muhammad Yamin (1982) *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 145 sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD (1999) *Pergulatan Politik ... Op.Cit.* hal. 188-189.

³⁰⁹ Soewargono (1976) "The Local Government System in Indonesia". *Makalah* dalam Seminar on Financing Local Development. Kuala Lumpur, Malaysia; sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD (1999) *Pergulatan Politik ... Ibid.* hal. 188.

Sedangkan mekanisme *checks and balances* dalam hal ini adalah terkait dengan seberapa jauh kebijakan yang disusun bersifat transparan, ada akuntabilitas publik, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Apabila *checks and balances* tersebut lemah, maka demokrasi yang dibayangkan akan berkembang dengan desentralisasi menjadi sulit diwujudkan.³¹⁰

Dilihat dari perspektif *state-society relation*, dapat dikatakan bahwa salah satu tujuan utama dari otonomi daerah adalah membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaannya.³¹¹ Dengan demikian, semangat terpenting yang terkandung dalam otonomi daerah di Indonesia, baik secara prosedural maupun substansial, ada dua, yaitu *pertama*, adalah pengukuhan kembali kedaulatan rakyat (demokratisasi) setelah sekian lama hancur akibat sentralisasi kekuasaan, dan *kedua*, adalah guna mendorong terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal maupun di tingkat nasional.³¹²

Salah satu idealitas dan rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah membuat proses kebijakan menjadi lebih dekat dengan warga dan *stakeholders*-nya, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan dengan mudah dan intensif. Dengan menggeser lokus kebijakan dari pusat ke

³¹⁰ Sunyoto Usman (2004) "Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi". Dalam Edy Suardi Hamid dan Sobirin Malian (Edt.) *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi dan Saran*. UII Press, Yogyakarta, hal. 114-115.

³¹¹ Syarif Hidayat (2002) *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*. Pustaka Quantum, Jakarta, hal. 32.

³¹² Abdur Rozaki et.al. *Op.Cit.* hal. 4.

daerah diharapkan proses formulasi kebijakan menjadi (1) lebih terbuka (transparan) dan (2) partisipasi warga masyarakat dan *stakeholders* menjadi semakin tinggi sehingga kebijakan publik benar-benar mengabdikan pada kepentingan publik dan bukan pada kepentingan elite birokrasi dan politik.³¹³

Penjelasan yang demikian itu menunjukkan bahwa secara konseptual otonomi terkait erat dengan demokrasi. Sebab, dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa dalam pengambilan keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat. Bahkan M.A. Muthalib dan Mohd. Akbar Ali Khan menyamakan otonomi dengan demokrasi dengan pernyataannya sebagai berikut:

*“Conceptually, local autonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy. No single body but the local people and then the representatives enjoy supreme power in regard to the local sphere of action. Government intervention can be justified when the larger interest is involved. Therefore, the people at large and their representatives alone can override the local people and their representatives”.*³¹⁴

Selaras dengan pendapat tersebut, Moh. Hatta juga berpendapat bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, namun juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka akan tercapai apa

³¹³ Agus Dwiyanto (2002) *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Ringkasan Eksekutif*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal. 17.

³¹⁴ M.A. Muthalib & Mohd. Akbar Ali Khan (1982) *Theory of Local Government*. Starling Publisher Private Limited, New Delhi. Lihat pada Bhenyamin Hoessein (1999) “Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah Otonom dalam Rangka Memperkokoh Integrasi Nasional”. *Makalah* disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke-VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hal. 4.

yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya, namun juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri.³¹⁵

Otonomi daerah adalah bagian dari politik desentralisasi. Dalam perspektif hubungan antara pusat dan daerah, tujuan politik desentralisasi adalah menciptakan hubungan yang lebih adil dan terbuka antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sementara itu, pemerintah daerah dengan melalui desentralisasinya juga dimaksudkan untuk melakukan demokratisasi pemerintahan lokal. Oleh karenanya, desentralisasi harus diterapkan dengan cara-cara yang menjunjung tinggi nilai-nilai hakiki demokrasi.³¹⁶

Dengan demikian, antara otonomi daerah dan desentralisasi dengan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Sebab, esensi otonomi daerah itu sendiri tidak lain adalah demokratisasi atau bertaut erat dengan ekspresi nilai-nilai demokrasi.³¹⁷ M. Ryass Rasyid, sebagai tokoh terpenting dibalik lahirnya UU Pemerintahan Daerah, juga menegaskan bahwa salah satu sendi utama diterbitkannya UU Otonomi adalah untuk membantu menciptakan tercapainya prinsip pemerintahan yang demokratis dengan menjamin partisipasi, kesetaraan, dan keadilan yang lebih besar.³¹⁸

Terkait dengan hal tersebut, maka keberadaan Perda dalam otonomi daerah sangat penting artinya, sebab Perda merupakan konsekuensi logis dari

³¹⁵ Moh. Hatta (1957) "Autonomi dan Auto-Aktiviteit". Dalam *Harian Indonesia Raja*, 13 Mei 1957. Lihat pada Bhenyamin Hoessein. *Ibid*.

³¹⁶ Tim Simpul Demokrasi (2006) *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*. PLaCID's Averroes dan Averroes Press, Malang, hal. 144.

³¹⁷ Abdur Rozaki et.al. (2004) *Loc.Cit.*; dan Suryo Adi Pramono (2005) *Loc.Cit.*

³¹⁸ Dikutip oleh M. Mas'ud Said dari M. Ryass Rasyid. *Loc.Cit.*

wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³¹⁹ Dengan demikian, Perda merupakan *conditio sine quanon* (syarat mutlak/syarat absolut) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi daerah tersebut. Ada dua hal yang terjalin antara Perda dengan otonomi daerah, yaitu: (1) Perda harus dijadikan pedoman bagi daerah otonom dalam melaksanakan semua urusan-urusan daerah, dan (2) Perda juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat daerah.³²⁰

Sebelum UUD Tahun 1945 diamandemen, masalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda ini tidak diatur. Setelah UUD Tahun 1945 diamandemen, baru diatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Perda, yakni berdasarkan pada Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 (amandemen) yang berbunyi: “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan rumusan Pasal 18 ayat (6) ini dapat diketengahkan bahwa dalam hal menetapkan Perda itu bukan merupakan kewajiban daerah, namun merupakan hak dari pemerintahan daerah. Karena merupakan sebuah hak hukum, maka pelaksanaannya tergantung pada daerah yang bersangkutan.

Perda sebagai salah satu wujud dari kebijakan daerah yang cukup penting itu kemudian ditegaskan dalam Penjelasan angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa: “Penyelenggaraan pemerintahan daerah

³¹⁹ Buchari Zaenun (1990) *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Haji Masagung, Jakarta, hal. 5.

³²⁰ Mahendra Putra Kusuma (et.al.) *Op.Cit.* hal. 18.

dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya”.

Dengan demikian, Perda pada dasarnya merupakan salah satu bingkai hukum atas rumusan kebijakan publik di tingkat daerah. Oleh karena hanya merupakan “salah satu” bingkai hukum, maka hal ini bermakna bahwa tidak semua rumusan kebijakan daerah harus ditempatkan dalam Perda, namun juga bisa dibingkai dalam peraturan-peraturan lain, seperti peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah. Perda, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah tersebut menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah termasuk dalam pengertian produk hukum daerah (*locale wet*).

Dalam sistem negara kesatuan Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, kekuatan berlakunya Perda (yang setara dengan *locale wet*) yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal tersebut adalah hanya dalam lingkup wilayah kesatuan pemerintahan lokal (pemerintahan daerah) tertentu saja. Hal ini agak sedikit berbeda dengan *locale wet* dalam lingkungan negara federal, di mana undang-undang lokal tersebut dibentuk dan berlaku di negara bagian sebagai bentuk *local legislation*.³²¹

³²¹ Jimly Asshiddiqie (2006) *Op.Cit.* hal. 24.

Meski masing-masing daerah otonom memiliki kewenangan untuk membentuk Perda, namun pembentukan Perda tidak dapat dilakukan sesuka hati daerah yang bersangkutan. Ada rambu-rambu hukum tertentu dari UU No. 32 Tahun 2004 yang harus dipenuhi dalam pembentukan Perda, yang jika rambu-rambu tersebut dilanggar akan menyebabkan suatu Perda bisa dibatalkan atau dimintakan pembatalan. Rambu-rambu tersebut termaktub dalam Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi: “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Rumusan Pasal 136 ayat (4) tersebut berimplikasi pada adanya kontrol (pengawasan) terhadap Perda. Ada dua jalur pengawasan terhadap Perda agar tetap sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (*executive review*) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (*judicial review*). Pengawasan melalui jalur eksekutif dilakukan oleh Presiden melalui Menteri terkait maupun oleh Gubernur.

Executive review dilakukan secara preventif dan secara represif. Ini artinya pengawasan terhadap Perda dilaksanakan sebelum dan sesudah Perda disahkan. Pengawasan secara preventif dilaksanakan melalui instrumen hukum yang disebut dengan “evaluasi” terhadap 4 (empat) jenis Raperda, yaitu: Raperda APBD, Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah, dan Raperda tentang Tata Ruang Daerah. Yang mengevaluasi Raperda Provinsi adalah Menteri Dalam Negeri (Mendagri), sedangkan yang mengevaluasi Raperda

Kabupaten/Kota adalah Gubernur (Penjelasan angka 9 UU No. 32 Tahun 2004). Setelah dilakukan evaluasi, barulah Raperda tersebut dapat disahkan menjadi Perda.

Pengawasan secara represif dilakukan terhadap Perda di luar empat jenis Perda tersebut (biasanya lazim disebut dengan Perda Umum) yang sudah ditetapkan, melalui instrumen hukum yang namanya “klarifikasi” yang bisa berakibat pada pembatalan Perda. Maksudnya, Perda ditetapkan terlebih dahulu, setelah itu baru disampaikan ke Mendagri untuk Perda Provinsi, dan ke Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi.

Terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Presiden dengan Peraturan Presiden (Perpres) dapat membatalkan Perda yang bersangkutan (Pasal 145 jo Penjelasan angka 9 UU No. 32 tahun 2004). Jika Presiden tidak mengeluarkan Perpres dalam waktu 60 (enam puluh) hari setelah Perda disampaikan kepadanya, maka Perda tersebut secara otomatis berlaku (Pasal 145 ayat 7 UU No. 32 tahun 2004).

Dalam hal pengawasan melalui jalur yudikatif atas Perda dilakukan melalui *judicial review* (uji materi) ke Mahkamah Agung (MA) yang bisa diajukan oleh masyarakat atau pihak-pihak lain yang berkepentingan. *Judicial review* ini mengacu pada kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarkinya.

Menurut Pasal 7 UUP3, hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945; (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); (3) Peraturan Pemerintah (PP); (4) Peraturan Presiden (Perpres); (5) Peraturan Daerah: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat. Jadi, *judicial review* ini tidak dapat digunakan masyarakat untuk menguji apakah Perda bertentangan dengan kepentingan umum.

Kendatipun ada peluang hukum bahwa suatu Perda dapat dibatalkan, namun menurut Bagir Manan, kedudukan Perda relatif kuat, sehingga tidak semua Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan melalui *judicial review*, kecuali bertentangan dengan UUD Tahun 1945 atau UU/Perppu. Jika Perda bertentangan dengan PP atau Perpres, bisa saja ia tetap berlaku sementara yang dibatalkan adalah PP atau Perpres yang bersangkutan, dikarenakan PP atau Perpres tersebut mengatur masalah yang oleh UU telah diserahkan sebagai urusan daerah, seperti otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini disebabkan PP atau Perpres itu mengandung *ultra vires* (mengatur hal-hal yang di luar kewenangannya).³²²

C.4.2. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi

Pembentukan Perda – sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia – untuk saat ini didasarkan pada UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004.

³²² Moh. Mahfud MD (2006) *Op.Cit.* hal. 242.

Pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk juga pembentukan Perda) menurut Pasal 1 angka 1 UUP3 adalah “proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”.

Sebagai salah satu bingkai kebijakan daerah, menurut Pasal 136 ayat (2) dan ayat (3), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Ketentuan demikian ini selaras dengan rumusan Pasal 12 UUP3 yang menyebutkan bahwa materi muatan dalam Perda yang dibentuk DPRD dan Kepala Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Orientasi normatif kepentingan dalam pembentukan Perda adalah untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Hal ini tercermin dalam Alinea 1 Penjelasan huruf b UU No. 32 Tahun 2004 yang di antaranya menyebutkan bahwa “Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat”. Dengan penjelasan ini dapat diketengahkan bahwa secara yuridis masing-masing daerah diberi keleluasaan untuk berimprovisasi dan berinovasi dalam membuat Perda yang

tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan publik di masing-masing daerah.

Atas dasar penelaahan yang demikian itu pada akhirnya muncul suatu pemahaman bahwa dalam pembentukan Perda itu niscaya bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi. Dengan demikian, manakala hal itu diletakkan dan dikaji dari perspektif demokrasi, maka proses pembentukan Perda setidaknya harus bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi seperti: diimplementasikan asas keterbukaan (*openness principle*), dihormatinya hak-hak kaum minoritas, terbukanya ruang publik secara luas sehingga publik dapat berpartisipasi dalam proses tersebut, terjaminnya aspirasi publik dalam rumusan Perda, dan sebagainya.

Pada dasarnya, fungsi membentuk Perda (legislasi Perda) ada pada DPRD. Hal itu sesuai dengan rumusan Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”. Rumusan yang menempatkan fungsi legislasi disebut lebih dahulu dibanding dengan fungsi DPRD lainnya tersebut menunjukkan bahwa fungsi legislasi merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan daerah.

Penjabaran dari fungsi legislasi ini ditindaklanjuti dengan Pasal 42 ayat (1) a. yang merumuskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 7 ayat (2) UUP3 juga merumuskan bahwa Perda dibuat oleh DPRD bersama kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Ketentuan

tersebut menunjukkan fakta normatif bahwa meski fungsi legislasi Perda ada pada DPRD, namun fungsi ini tidak dapat diimplemetasikan secara mandiri oleh DPRD. Fungsi legislasi Perda dijalankan secara bersama-sama oleh DPRD dengan kepala daerah.

Walaupun fungsi legislasi hanya ada pada elite legislatif daerah dan eksekutif daerah, namun UUP3 maupun UU No. 32 Tahun 2004 telah merumuskan prinsip dasar demokrasi partisipatoris – meski masih sumir – dalam proses pembentukan Perda. Hal ini terlihat dengan dirumuskannya “asas keterbukaan”, “publikasi”, maupun “partisipasi masyarakat” dalam proses pembentukan Perda dalam kedua peraturan tersebut. Asas keterbukaan ini dirumuskan dalam Pasal 5 huruf g UUP3 yang intinya menegaskan bahwa dalam legislasi Perda harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Perda.

UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 juga mengkonstatasi asas yang dapat dikatakan menunjang demokratisasi dalam legislasi Perda, yakni “asas dapat dilaksanakan” dan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”. Penjelasan Pasal 5 huruf (d) UUP3 merumuskan: Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Sedangkan Pasal 5 huruf e merumuskan: Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Terhadap asas-asas tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui ketentuan tentang publikasi dan partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda. Publikasi (penyebarluasan) dilakukan ketika Perda masih dalam bentuk draf rancangan Perda

(Raperda). Hal ini dapat dilihat pada rumusan Pasal 30 UUP dan Pasal 142 UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: (1) penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, dan (2) penyebarluasan Raperda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Ketentuan tentang partisipasi politik dalam proses pembentukan Perda dapat dilihat dari Pasal 53 UUP3 dan Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang merumuskan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan” secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raparda. Dalam penjelasan Pasal tersebut dirumuskan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD. Dengan demikian, eksistensi dari hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda sangat tergantung pada bagaimana Tatib DPRD merumuskan hak tersebut.

Jika dibandingkan dengan Negara Filipina misalnya, di Negara tersebut keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan diatur dengan cukup baik. Pasal 34 Bab 4 *Local Government Code 1991 of Philippines* menegaskan bahwa: “Unit-unit pemerintahan lokal harus mempromosikan penetapan organisasi rakyat dan NGO³²³ untuk menjadi mitra aktif di dalam pelaksanaan otonomi daerah”. Dalam UU itu juga

³²³ *Non Government Organisation* (NGO) dalam bahasa Indonesia sering disebut sebagai lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan kadang kala disebut juga dengan singkatan ornop (organisasi non-pemerintah).

ditegaskan keharusan memasukkan unsur-unsur organisasi rakyat dan NGO ke dalam Dewan Pembangunan Daerah.³²⁴

Pembentukan Perda yang bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi demikian itu sudah sepatutnya merupakan keniscayaan setiap daerah. Hal ini dikarenakan otonomi daerah yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 diselenggarakan dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya – dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat – bergandeng erat dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hal itu menjadi sangat jelas manakala dilihat pada rumusan Alinea ke-3 Penjelasan huruf b. UU No. 32 Tahun 2004 yang di antaranya menyebutkan bahwa: “Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”.

Pernyataan normatif “... selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat” ini pada dasarnya merupakan substansi dasar demokrasi. Dengan demikian, setiap daerah yang sedang melakukan pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi niscaya selalu bersandar pada prinsip kepentingan dan aspirasi masyarakat. Hal ini hanya bisa terwujud apabila asas keterbukaan diimplementasikan, yang pada gilirannya akan membuka akses yang cukup luas dan lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi baik pada setiap proses pengambilan keputusan publik di daerah

³²⁴ Abdur Rozaki et.al. *Op.Cit.* hal. 19.

termasuk juga dalam setiap proses pembentukan Perda. Jadi, secara normatif UUP3 maupun UU No. 32 Tahun 2004 telah meletakkan prinsip-prinsip demokrasi partisipatif dalam proses pembentukan Perda.

C.4.3. Interaksi Politik dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Ditinjau dari Perspektif Demokrasi

Seperti yang telah diingatkan oleh Gerakan Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies Movement/Gerakan CLS*) bahwa dalam proses legislasi hampir pasti terjadi tolak tarik, *negotiable, subjective and policy dependent as politics* antar subjek yang terlibat di dalamnya. Proses legislasi untuk menjadikan hukum positif (*in abstracto*) nyatanya selalu merupakan hasil dari proses yang sarat dengan berbagai muatan, nilai dan kepentingan para aktor.³²⁵

Atas dasar pendapat Gerakan CLS tersebut dapat ditegaskan bahwa dalam proses pembentukan hukum selalu sarat dengan intervensi dan interaksi politik dibanding hukum. Hal ini dikarenakan, sebagaimana yang diketengahkan Moh. Mahfud MD, energi politik itu lebih kuat dibanding dengan hukum. Dengan demikian, pengaruh interaksi politik dalam proses pembentukan hukum lebih kuat jika dibanding dengan pengaruh hukum dalam proses tersebut.

Penegasan bahwa terdapat interaksi politik dalam proses pembentukan hukum tersebut juga berlaku dalam proses pembentukan Perda. Sebagai salah satu jenis hukum perundang-undangan (peraturan perundang-undangan),

³²⁵ Ifdhal kasim. *Loc.Cit.*

diasumsikan bahwa proses pembentukan Perda selalu sarat dengan intervensi dan interaksi politik dalam sekalian proses tersebut. Jika demikian halnya, maka adanya interaksi politik merupakan suatu keniscayaan dalam proses pembentukan Perda.

Interaksi politik ditandai dengan adanya tolak-tarik, pengaruh-mempengaruhi, dan intervensi dari berbagai pihak yang berkepentingan dalam proses pembentukan Perda. Interaksi politik dalam proses pembentukan Perda tersebut bisa saja terjadi pada saat sedang dalam tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, bahkan bisa terjadi pada tahap pengundangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Ari Nurman et.al. di Kabupaten Bandung menemukan data yang cukup menarik dengan simpulannya bahwa ada penyimpangan pada saat draf Raperda ditempatkan dalam lembaran daerah.³²⁶ Ini berarti bahwa pada tahap pengundangan pun masih bisa muncul kepentingan-kepentingan tertentu yang bisa mempengaruhi hasil akhir dari proses pembentukan Perda. Pada akhirnya, sebuah draf Raperda yang telah memperoleh persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah pun sangat berpotensi untuk diintervensi oleh politik.

Di atas telah diuraikan bahwa meski fungsi legislasi itu ada pada DPRD, namun implementasi fungsi tersebut tidak dapat dilakukan secara mandiri oleh

³²⁶ Ari Nurman, Diding Sakri, dan Saeful Muluk. "Potensi Penyimpangan Substansi Dalam Proses Legislasi Peraturan Daerah. Dalam: <http://interaksi.org/publication/essays/articles/potensi-penyimpangan-perda.html>.

DPRD. Fakta normatif menggariskan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi Perda dijalankan secara bersama-sama oleh DPRD dengan kepala daerah. Dengan demikian, yang memiliki tugas dan wewenang untuk membentuk Perda adalah DPRD yang dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah dalam rangka untuk memperoleh persetujuan bersama. Tanpa dicapainya persetujuan bersama tersebut, pastilah sebuah Raperda tidak akan bisa terwujud menjadi Perda.

Pada posisi untuk memperoleh persetujuan bersama itulah, interaksi politik dalam pembentukan Perda sangat nyata terlihat. Tolak-tarik, *negotiable, subjective and policy dependent as politics* antar elite daerah (DPRD dan kepala daerah) tersebut diduga tampak nyata pada proses tersebut. Sebenarnya interaksi politik tidak saja terjadi pada saat Raperda diproses untuk memperoleh persetujuan bersama (pada saat pembahasan bersama Raperda antara DPRD dengan kepala daerah). Pada tahap perencanaan pun sangat mungkin terjadi interaksi tersebut. Namun pada saat pembahasan Raperda itulah interaksi politik benar-benar nyata wujudnya. Saat itulah yang akan menentukan perjalanan lebih lanjut sebuah Raperda: apakah akan disetujui menjadi Perda, ditunda pembahasannya, ataukah tidak diperoleh persetujuan bersama sama sekali untuk menjadi Perda.

Mencermati Penjelasan angka 4 UU No. 32 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa hubungan dan kedudukan antara DPRD dan pemerintah daerah adalah setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan antara DPRD dan kepala daerah adalah sama-sama bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang tidak saling membawahi

dan juga tidak saling berhadap-hadapan sebagai lawan. Hal ini dapat dibaca dalam

Penjelasan angka 4 yang di antaranya disebutkan bahwa:

“Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing”.

Pada dasarnya untuk membangun daerah dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat setempat diperlukan suasana kehidupan politik yang stabil dan kondusif untuk mengembangkan berbagai prakarsa dan inovasi. Tanpa dipenuhinya hal tersebut, niscaya pembangunan tidak akan berjalan secara lancar dan kesejahteraan tidak dapat dicapai. Oleh karenanya hubungan yang harmonis antara kedua lembaga tersebut merupakan salah satu prasyarat bagi kelancaran pembangunan daerah. Jadi, meski lembaga legislatif daerah memiliki hak kontrol, namun antara keduanya tidak harus selalu berada pada posisi yang berseberangan dan saling bersitegang.³²⁷

Berdasar pada semua paparan di atas dan juga berdasarkan pada perspektif yang dipilih terlihat bahwa interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ditinjau dari perspektif demokrasi, maka proses pembentukan Perda adalah yang terpengaruh oleh konfigurasi politik demokratis. Dengan demikian studi ini meletakkan dan menegaskan

³²⁷ Kasyful Anwar As'ad (2003) “Pandangan Empirik Mengenai Hubungan Legislatif-Eksekutif di Daerah Propinsi Kalimantan Timur”. Dalam Sadu Wasistomo dan Ondo Riyani (Edt.) *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Fokusmedia, Bandung, hal. 58.

bahwa konfigurasi politik demokratis sebagai variabel bebas/pengaruh dan proses pembentukan Perda sebagai variabel terikat/terpengaruh.

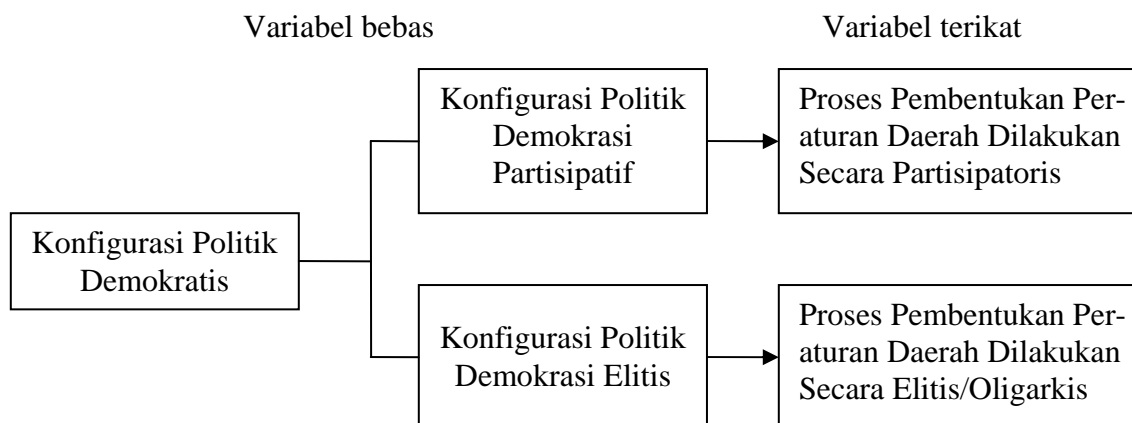
Dengan adanya ambiguitas demokrasi dalam legislasi, maka pernyataan yang lebih spesifik dikemukakan bahwa jika konfigurasi politiknya demokratis-partisipatif maka proses pembentukan Perda akan dilakukan secara partisipatoris; sedangkan jika konfigurasi politiknya demokratis-elitis maka proses pembentukan Perda akan dilakukan secara elitis/oligarkis. Hubungan antara variabel konfigurasi politik dengan variabel proses pembentukan Perda tersebut secara ringkas tergambar pada Ragaan XI berikut.

RAGAAN XI

HUBUNGAN VARIABEL KONFIGURASI POLITIK

DAN VARIABEL PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI



Sesuai dengan indikator yang digunakan dalam menentukan interaksi politik dan pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi dalam studi ini, maka indikator-indikator yang digunakan untuk mengkualifikasikan konfigurasi

politik demokrasi partisipatif adalah lembaga eksekutif dan legislatif dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan Perda sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, lembaga perwakilan aktif berperan dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dan pers relatif bebas dalam menyebarkan informasi dan mengkritisi proses pembentukan Perda. Pada konfigurasi politik demokrasi elitis yang terjadi adalah sebaliknya.

Untuk mengkualifikasikan proses pembentukan Perda adalah mencerminkan demokrasi partisipatoris, maka indikator yang digunakan dalam studi ini meliputi: dalam proses perencanaannya terlebih dahulu dibuatkan naskah akademik untuk menentukan kelayakannya baik secara yuridis, filosofis, sosiologis, maupun politis. Untuk menentukan hal tersebut niscaya akan menggunakan metode-metode yang lazim dipakai untuk menganalisis suatu kebijakan, seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) maupun model ROCCIP (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology).

Ketika sudah menjadi draf Raperda, maka draf tersebut dipublikasikan ke masyarakat, dan legislator maupun eksekutif membuka ruang publik kepada seluruh lapisan sosial masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan memberikan masukan baik secara lisan maupun tulisan, serta ada jaminan hukum bahwa aspirasi dan masukan masyarakat akan menjadi acuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan draf Raperda.

Waktu akan diputuskan untuk ditetapkan menjadi Perda, draf tersebut dikonsultasikan lebih dulu ke publik untuk memperoleh persetujuan. Di samping

itu ada kepastian jaminan hukum bagi publik untuk melakukan komplain publik jika hak-hak publik dirugikan dalam proses pembentukan Perda. Pada proses pembentukan Perda yang mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis yang terjadi adalah sebaliknya.

BAB III

INTERAKSI POLITIK

DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

DI JAWA TIMUR DITINJAU DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI

A. BERBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENG-ATUR LEGISLASI PERATURAN DAERAH

Otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri. Daerah otonom memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Perumusan kebijakan daerah tersebut di antaranya adalah melalui peraturan daerah (Perda). Dengan demikian, posisi Perda menjadi sangat penting sebagai bingkai legal dari kebijakan daerah.

Ada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan hukum dalam legislasi Perda di era otonomi daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya ini. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53), yang diundangkan pada tanggal 22 Juni 2004 (disingkat dengan UUP3).**
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125), yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004.**
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, yang ditetapkan pada tanggal 19 Mei 2006.**
- 4) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Peraturan Tatib DPRD) pada masing-masing daerah otonom. Peraturan Tatib DPRD ini ada yang berjenis Peraturan DPRD dan ada yang berjenis Keputusan DPRD.**

A.1. Legislasi Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan hukum yang mengatur tentang Perda dan proses pembentukannya menurut UUP3 diatur dalam Pasal 7, Pasal 12, Pasal 15, Pasal 26 – Pasal 31, Pasal 40 – Pasal 43, Pasal 45, Pasal 52 dan Pasal 53. Menurut Pasal 12, “Materi muatan Perda

adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembentukan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Berdasarkan sekalian ketentuan UUP3 tersebut dapat diketengahkan tentang tahapan dalam legislasi Perda yakni sebagai berikut:

- 1) Perencanaan.
- 2) Persiapan.
- 3) Pembahasan dan penetapan/pengesahan.
- 4) Penyebarluasan dan partisipasi masyarakat.
- 5) Pengundangan dan sosialisasi.

1) Perencanaan

Agar dalam pembentukan Perda dapat dilaksanakan secara terencana dan tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka legislasi Perda perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda), yang disusun bersama DPRD dan pemerintah daerah. Di dalamnya ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

2) Persiapan

Dalam tahap persiapan ini hanya ada 2 (dua) lembaga yang dapat memprakarsai penyiapan Perda (yang berupa Raperda), yakni dari DPRD (lazim disebut dengan usul inisiatif) dan dari kepala daerah (provinsi atau kabupaten/kota). Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara mempersiapkan Raperda usul inisiatif diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tatib DPRD. Sedangkan tata cara mempersiapkan Raperda dari eksekutif

daerah akan diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres), yang hingga penelitian ini dilangsungkan ternyata belum terbit.

Raperda yang disiapkan kepala daerah disampaikan dengan surat pengantar kepala daerah kepada DPRD. Sedangkan Raperda usul inisiatif DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk dibahas dalam rangka diperoleh persetujuan bersama.

3) Pembahasan dan Penetapan/Pengesahan

Pembahasan Raperda antara DPRD dengan kepala daerah dilakukan di DPRD. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan melalui rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Perda diatur dengan Peraturan Tatib DPRD.

Raperda yang telah disetujui bersama, oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada kepala daerah untuk ditetapkan dan disahkan menjadi Perda. Jangka waktu penyampaian Raperda tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Jika Raperda tidak ditandatangani kepala daerah dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda disetujui bersama, maka Raperda sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

4) Penyebarluasan dan Partisipasi Publik

Agar masyarakat luas mengetahui adanya Rancangan Perda, maka Raperda disebarluaskan ke masyarakat, yang masing-masing dilaksanakan sekretariat DPRD dan sekretariat daerah provinsi/kabupaten/kota. Di samping itu, masyarakat juga berhak berpartisipasi dalam legislasi Perda, yaitu dengan cara memberikan masukan secara lisan maupun tertulis yang dilakukan pada tahap penyiapan dan pembahasan Perda.

Ketentuan normatif hak masyarakat demikian itu selanjutnya akan dirumuskan dalam Peraturan Tatib DPRD. Saldi Isra mengomentari hak masyarakat demikian ini sebagai ketentuan yang “relatif”, sebab masih tergantung pada aturan yang dibuat oleh DPRD dalam kerangka menjamin pelaksanaan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda.³²⁸

5) Pengundangan dan Sosialisasi

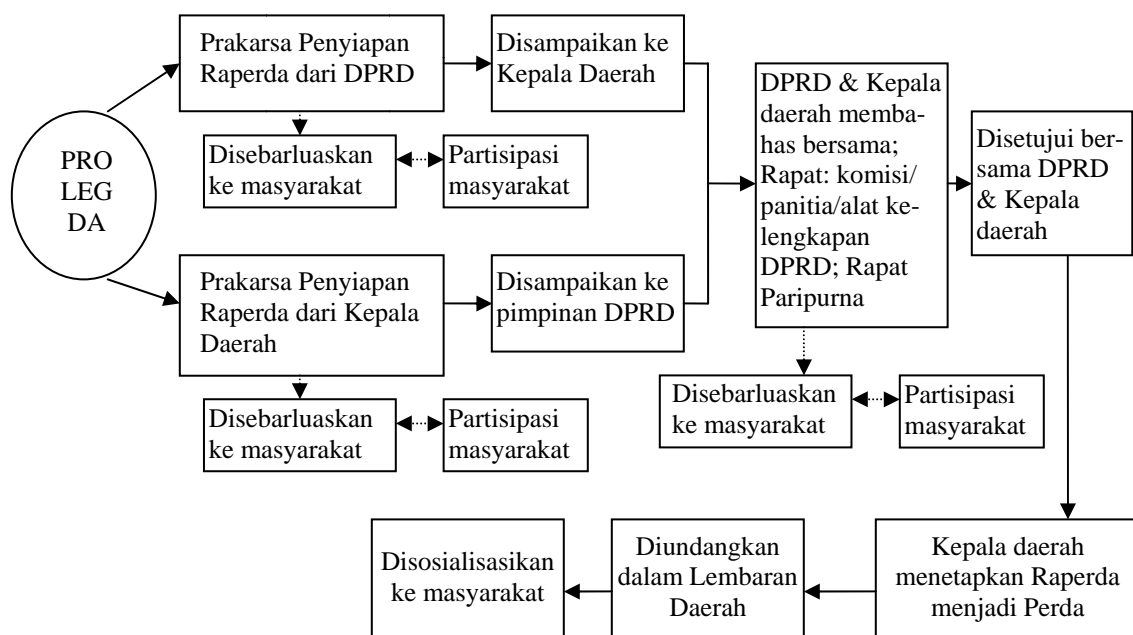
Agar setiap orang tahu, maka setiap Perda harus diundangan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Ketentuan normatif demikian ini dalam ilmu hukum lazim disebut sebagai “fiksi hukum”. Kemudian Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangan dalam Lembaran Daerah

Secara ringkas tahapan dalam legislasi Perda menurut UUP3 tersebut tergambar dalam Ragaan XII berikut ini.

RAGAAN XII

LEGISLASI PERATURAN DAERAH MENURUT UUP3

³²⁸ Saldi Isra. *Loc.Cit* .



A.2. Legislasi Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan hukum yang mengatur tentang Perda dan proses pembentukannya menurut UU No. 32 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 44, Pasal 136 – Pasal 149, dan Penjelasan. Pengaturan tentang legislasi Perda dalam UU ini sedikit berbeda – ada yang tetap, ada yang dihilangkan, dan ada yang ditambahi – dibanding dengan ketentuan legislasi Perda dalam UUP3. Di samping tidak mengatur tentang Prolegda dan sosialisasi Perda, UU No. 32 Tahun 2004 menambah ketentuan baru yang berupa kewajiban daerah untuk menyampaikan Raperda yang telah disetujui bersama kepada pemerintah pusat untuk diklarifikasi dan dievaluasi.

Berdasarkan pembacaan terhadap UU No. 32 Tahun 2004, dapat disebutkan bahwa tahapan proses pembentukan Perda menurut UU tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Tahap persiapan.

- 2) Tahap pembahasan, persetujuan bersama dan penetapan/pengesahan.
- 3) Tahap penyebarluasan dan partisipasi masyarakat.
- 4) Tahap klarifikasi dan evaluasi.
- 5) Tahap pengundangan.

Ketentuan tentang proses pembentukan Perda pada tahap persiapan, pembahasan, penyebarluasan, dan partisipasi publik pada dasarnya tidak ada perbedaan dengan UUP3. Pada tahap klarifikasi dan evaluasi inilah yang membedakan tahapan proses legislasi Perda dalam UU No. 32 tahun 2004 dengan UUP3 yang berimplikasi pada proses pengesahan dan pengundangan Perda. Proses klarifikasi dan evaluasi ini merupakan konsekuensi dari “kewenangan pengawasan” yang dimiliki pemerintah pusat.

Penjelasan angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 di antaranya menyebutkan:

”Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut:

- 1) Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah,³²⁹ APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
- 2) Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.”

³²⁹ Kontrol atas legislasi Perda pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) tersebut lebih lanjut diatur dalam PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 hingga Pasal 42.

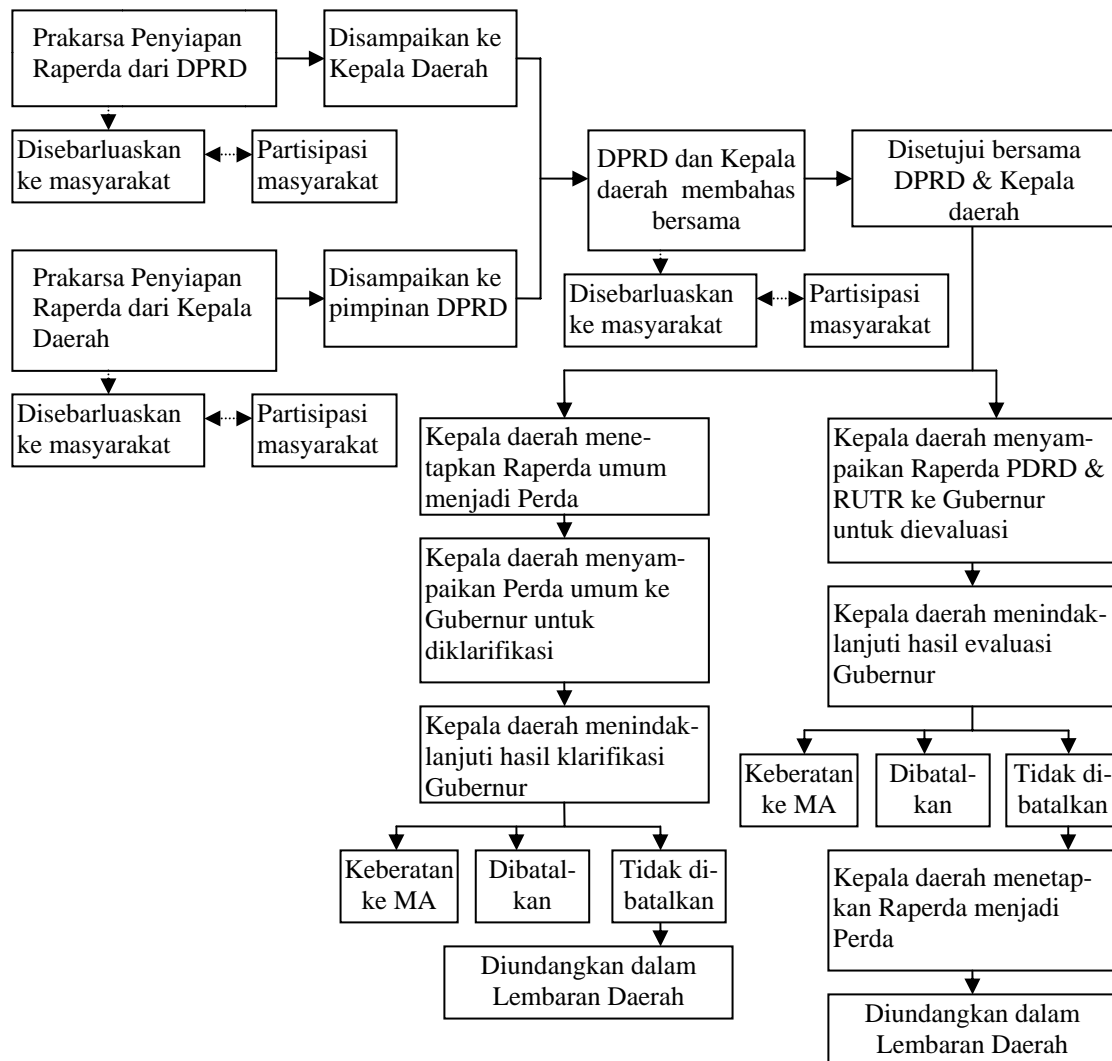
Penjelasan ini memperlihatkan adanya kontrol preventif maupun represif pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ada 4 (empat) Perda yang dikontrol secara preventif, yaitu: Perda pajak, retribusi, RUTR, dan APBD, baru bisa berlaku jika telah divalusi dan dinyatakan tidak ada masalah. Sedangkan kontrol Perda umum dilakukan secara represif, yakni berlaku dulu dan jika di-*executive review* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum baru dibatalkan melalui peraturan presiden (Perpres).³³⁰

Ragaan XIII berikut menggambarkan secara ringkas proses legislasi Perda (di kabupaten/kota) menurut UU No. 32 Tahun 2004.

RAGAAN XIII

LEGISLASI PERDA MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004

³³⁰ <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=15045&cl=Berita>.



A.3. Legislasi Peraturan Daerah Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah pengganti dari Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang dianggap tidak sesuai lagi akibat dari berlakunya UUP3. Penerbitan Permendagri No. 16 Tahun 2006

adalah dalam rangka tertib administrasi penyusunan produk hukum daerah. Perda sebagai salah satu jenis produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dalam proses pembentukannya tentu berpedoman pada Kepmendagri tersebut.

Permendagri No. 16 Tahun 2006 yang ditetapkan pada tanggal 19 Mei 2006 dan terdiri atas 25 Pasal tersebut merupakan sebuah produk hukum pemerintah pusat yang di dalamnya berisi petunjuk teknis administratif tentang bagaimana pihak eksekutif daerah ketika menyiapkan dan penyusun Raperda. Kehadiran Permendagri tersebut tampaknya tidak sesuai dengan UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004, sebab kedua UU tersebut mengamanatkan bahwa tata cara pemerintah daerah dalam mempersiapkan Raperda akan diatur lewat peraturan presiden (Perpres). Namun, karena hingga kini Perpres dimaksud belum juga terbit, maka muncullah Pemendagri No. 16 tahun 2006 – beserta Permendagri lainnya terkait dengan produk hukum daerah, seperti Permendagri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah dan Permendagri No. 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita daerah – sebagai acuan teknis yuridis-administratif bagi pemerintah daerah dalam penyiapan dan penyusunan Perda.

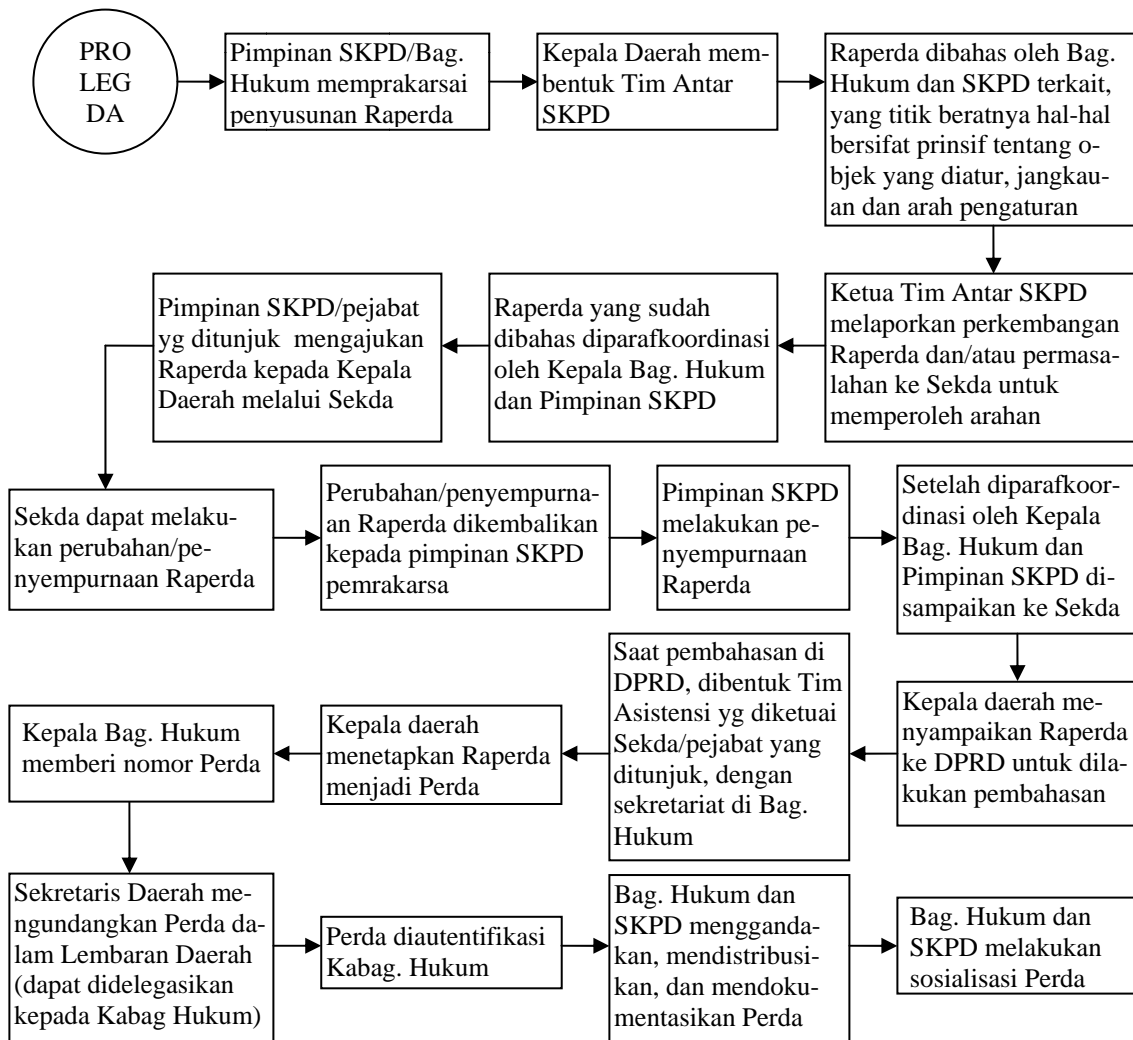
Prosedur penyusunan Perda menurut Permendagri No. 16 tahun 2006 adalah meliputi tahapan-tahapan: 1) Perencanaan (melalui Prolegda), 2) Penyusunan (oleh pimpinan satuan kerja perangkat daerah/SKPD atau didelegasikan kepada Bagian Hukum), 3) pembahasan di internal pemda (Tim Antar SKPD), 4) paraf koordinasi, 5) dikaji oleh sekretaris daerah, 6)

disampaikan ke DPRD, 7) dibahas bersama oleh kepala daerah dan DPRD, 8) ditetapkan oleh kepala daerah, 9) diundangkan dalam lembaran daerah, 10) penggandaan, pendistribusian, dan pendokumentasian, dan 11) sosialisasi.

Ragaan XIV berikut menggambarkan secara ringkas legislasi Perda Kabupaten/ Kota menurut Permendagri No. 16 tahun 2006.

RAGAAN XIV

LEGISLASI PERDA MENURUT PERMENDAGRI NO. 16 TAHUN 2006



A.4. Legislasi Peraturan Daerah menurut Peraturan Tata Tertib Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 28 ayat (2) UUP3 jo Pasal 141 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Raperda yang berasal dari DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tatib DPRD. Dengan demikian Peraturan Tatib dari masing-masing DPRD sangat urgen untuk dikaji dalam kaitannya dengan seluruh proses normatif pembentukan Perda, sebab dalam Peraturan Tatib DPRD akan diperoleh gambaran fakta normatif tata cara legislasi Raperda atas usul inisiatif DPRD.

Peraturan Tatib DPRD yang di dalamnya mengatur tentang legislasi Perda di lokasi penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan DPRD Kota Probolinggo No. 15 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Probolinggo No. 12 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Probolinggo.
- 2) Peraturan DPRD Kota Madiun No. 18 Tahun 2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Probolinggo.
- 3) Keputusan DPRD Kabupaten Sidoarjo No. 11 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo.
- 4) Keputusan DPRD Kabupaten Blitar No. 8 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar.

Pada umumnya substansi pengaturan legislasi Perda dari keempat Peraturan Tatib DPRD terdapat kesamaan, yakni terkait dengan tahapan

pembahasan Raperda di tingkat DPRD hingga proses penetapan/pengundangan oleh kepala daerah. Namun jika ditelaah lebih lanjut akan ditemukan beberapa perbedaan pengaturan sebagaimana yang terlihat pada Tabel 5 berikut.

Tabel 5

**BEBERAPA PERBEDAAN PENGATURAN LEGISLASI PERDA MENURUT
PERATURAN TATIB DPRD DI LOKASI PENELITIAN**

No	MATERI	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KABUPATEN SIDOARJO	KABUPATEN BLITAR
1	Penyebarluasan Raperda	Tidak mengatur	Mengatur	Tidak mengatur	Tidak mengatur
2	Partisipasi publik	Tidak secara jelas & rinci mengatur partisipasi	Secara rinci mengatur partisipasi	Tidak secara jelas & rinci mengatur partisipasi	Tidak secara jelas & rinci mengatur partisipasi
3	Pembahasan dua Raperda yang sama materinya dalam satu masa persidangan	Raperda yang masuk dulu yang dibahas, yang ke-mudian sebagai pelengkap	Raperda DPRD yang dibahas; dari eksekutif sebagai bahan persandingan	Raperda yang masuk dulu yang dibahas, yang ke-mudian sebagai pelengkap	Raperda yang masuk dulu yang dibahas, yang ke-mudian sebagai pelengkap

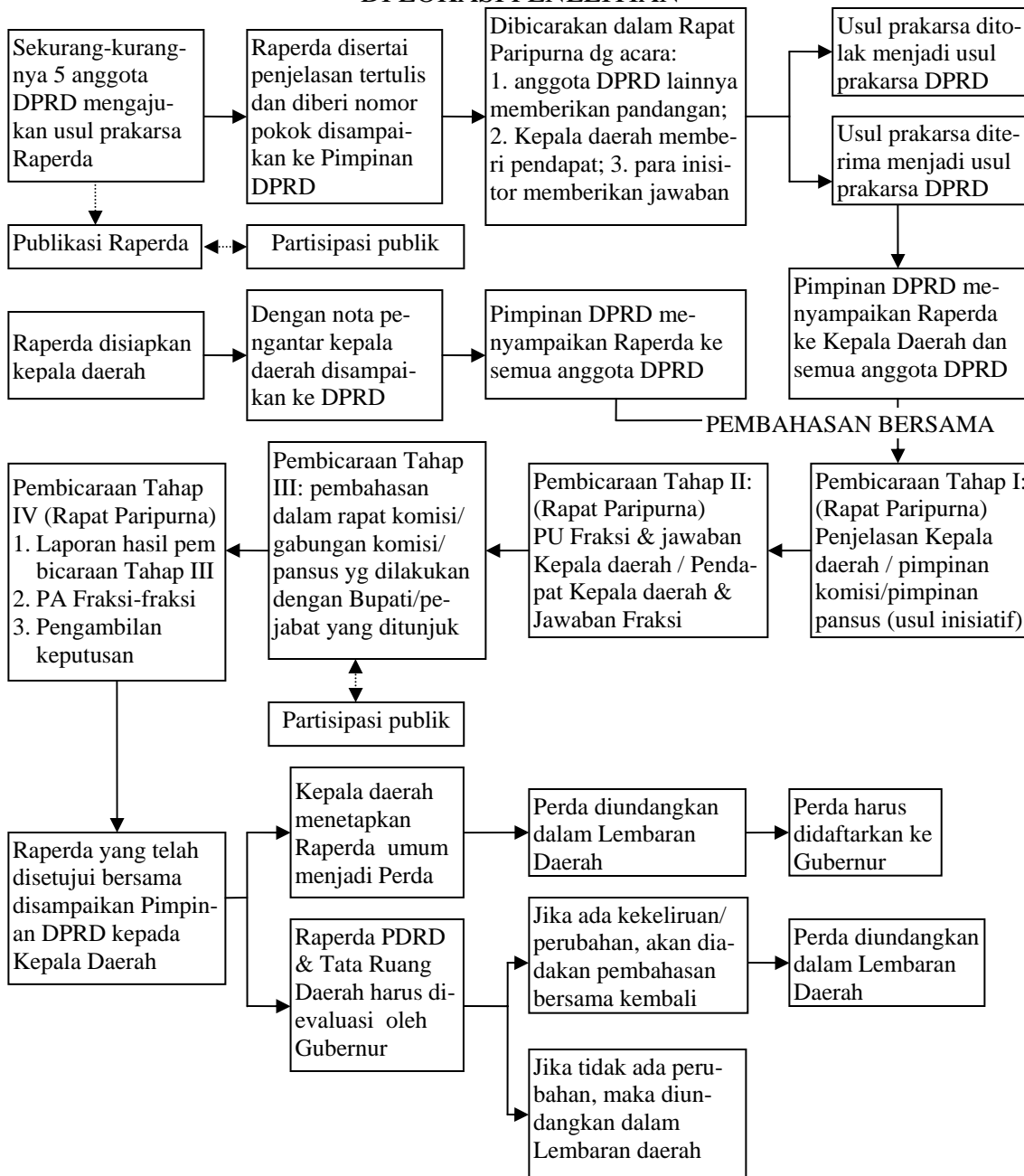
Sumber: Data skunder diolah

Secara umum, Ragaan XV berikut menggambarkan secara ringkas proses legislasi Perda Kabupaten/Kota menurut Peraturan Tata Tertib DPRD di empat lokasi penelitian.

RAGAAN XV

LEGISLASI PERDA MENURUT PERATURAN TATA TERTIB DPRD

DI LOKASI PENELITIAN



Seperti yang tertera pada Tabel 5 di atas terkait perumusan partisipasi publik dan mekanismenya dalam Peraturan Tatib DPRD di 4 (empat) lokasi penelitian terdapat perbedaan. Mengenai hal ini dapat dilihat dalam paparan berikut:

1. Peraturan Tatib DPRD Kota Probolinggo.

Pengaturan tentang pelibatan publik dalam legislasi Perda hanya diatur dalam 1 (satu) pasal, yaitu dalam Pasal 107 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: “Perda ditetapkan/ditandatangani oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan melibatkan masyarakat luas”.

2. Peraturan Tatib DPRD Kota Madiun.

Partisipasi publik dalam legislasi Perda diatur dalam Bab tersendiri yaitu Bab XII: tentang Partisipasi Masyarakat, Pasal 111 yang bunyi selengkapnya adalah sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- (2) Masyarakat yang berhak memberikan masukan sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah:
 - a. tokoh masyarakat kelurahan melalui lembaga kemasyarakatan yang ada di kelurahan;
 - b. tokoh agama melalui organisasi keagamaannya yang diakui oleh Negara;
 - c. tokoh pendidikan/akademisi melalui organisasi profesinya;
 - d. lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berbadan hukum dan atau yang diakui keberadaannya oleh instansi pembina organisasi masyarakat.
- (3) Penyampaian masukan oleh masyarakat dapat dilakukan secara langsung, baik melalui forum kegiatan masa reses anggota DPRD maupun melalui forum rapat dengar pendapat yang dilaksanakan untuk itu.
- (4) Penyampaian masukan oleh masyarakat secara tertulis, dapat dilakukan secara langsung melalui surat, dikirim kepada Ketua DPRD dilengkapi data pendukung yang obyektif/akurat dengan mencantumkan nama, alamat, dan atau identitas pengirim yang jelas.

3. Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Sidoarjo.

Dalam Bab XII: Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah sama sekali tidak memuat ketentuan tentang partisipasi publik dalam pembentukan Perda. Hal ini baru dapat ditemukan dalam Bab XVII yang mengatur tentang Partisipasi Masyarakat. Pasal 115 merumuskan: “Penjaringan aspirasi dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan kebijakan atau Peraturan daerah”.

Pasal 116: Tugas DPRD pada saat penjaringan aspirasi, antara lain:

- a. Penjaringan secara aktif bentuk kegiatannya meliputi:
 - 1) Membuat dan menyebarluaskan kuisioner;
 - 2) Melakukan observasi lapangan atau survei untuk mendapatkan aspirasi dan gambaran sesungguhnya yang ada di lapangan;
 - 3) Mengadakan dialog interaktif dengan masyarakat secara langsung.
- b. Penjaringan secara pasif, kegiatannya dilakukan melalui:
 - a. Kotak pos khusus;
 - b. Penyediaan kotak saran di tempat strategis;
 - c. Pembuatan web site khusus;
 - d. Penyediaan telepon.
- 2) Penjaringan secara reaktif, bentuk kegiatannya antara lain:
 - a. Public hearing
 - b. Inspeksi mendadak dan incognito

4. Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Blitar

Secara khusus, dalam Bab XI: Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah tidak dirumuskan tentang partisipasi publik dalam pembentukan Perda. Meski ada ketentuan tentang penyaluran aspirasi, yaitu Bab XV: Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat, ternyata di dalamnya tidak disinggung masalah hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda.

B. DESKRIPSI UMUM LOKASI PENELITIAN

B.1. Pemerintahan Daerah

Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 merumuskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Sedangkan yang dimaksud pemerintahan daerah adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2004).

Berdasarkan rumusan normatif demikian itu dapat diketengahkan bahwa apa yang dahulu disebut dengan “daerah tingkat II kabupaten” dan “daerah tingkat II kotamadya” mengalami perubahan menjadi “kabupaten” dan “kota”. Di tingkat daerah, perubahan nama tersebut diikuti dengan perubahan dan penyesuaian nama masing-masing daerah sesuai dengan yang ketentuan tersebut.

Demikian halnya dengan Kota Probolinggo.³³¹ Probolinggo yang dulunya merupakan Daerah Tingkat II Kotamadya Probolinggo, sekarang menjadi Kota Probolinggo dengan pemerintah daerah yang bernama Pemerintah Kota Probolinggo. Kota Probolinggo dipimpin oleh seorang walikota, yang saat penelitian ini berlangsung dijabat oleh H.M. Buchori,SH.

³³¹ Kota Probolinggo merupakan salah satu daerah yang ada di Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah sekitar 56,667 Km². Secara astronomis, posisinya berada di antara 113°13’-113°15’ Bujur Timur dan 7°43’41” - 7°49’04” Lintang Selatan. Lihat *Kota Probolinggo Dalam Angka 2005/2006*.

Walikota tersebut merupakan usulan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai GOLKAR yang dipilih melalui pemilihan yang dilakukan oleh DPRD Kota Probolinggo pada tahun 2003. Sedangkan Ketua DPRD Kota Probolinggo dijabat oleh H. Kusnan,SH. – dari Fraksi PDI-P – yang meski kalah dari sisi jumlah anggota dibanding Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) ternyata dapat meraih kedudukan sebagai Ketua DPRD.

Di tingkat Jawa Timur, Kota Probolinggo berhasil mendapatkan beberapa kali penghargaan dalam penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dari Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award (JPIP) seperti dalam Tabel 6 berikut.

Tabel 6

OTONOMI AWARD YANG DIRAIH KOTA PROBOLINGGO DARI JPIP

NO	TAHUN	NAMA PENGHARGAAN	TINGKAT	PEMBERI
1	2003	Region in a Leading Commitment on Public Participation	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
2	2004	1) Grand Catagory Region in Leading Profile on Political Performance	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Special Catagory Region in Leading Profile on Political Sustainability	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award

Sumber: Data Skunder diolah.

Daerah lain selain Kota Probolinggo yang berstatus Kota yang menjadi fokus lokasi penelitian ini adalah Kota Madiun.³³² Sebelum menjadi Pemerintah Kota Madiun, dulunya bernama Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Madiun. Saat penelitian ini dilangsungkan, Walikota Madiun dijabat oleh Kokok Raya, SH.,MHum. yang berasal

³³² Kota Madiun merupakan salah satu daerah yang ada di Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah sekitar 33,23 Km². Secara astronomis, posisinya berada di antara 111⁰ sampai dengan 112⁰ Bujur Timur dan 7⁰ sampai dengan 8⁰ Lintang Selatan. Lihat *Kota Madiun Dalam Angka 2005*.

dari PDI-P yang tidak dipilih melalui pemilihan kepala daerah langsung, tapi masih dipilih oleh DPRD setempat pada tahun 2003. Sedangkan Ketua DPRD Kota Madiun dijabat oleh H. Tarmadji Boedi Harsono, SE yang berasal dari Partai Golongan Karya (P Golkar).

Dibandingkan dengan lokasi penelitian yang lain, semenjak JPIP memberikan Otonomi Award kepada daerah di Jawa Timur, hingga tahun 2006 Kota Madiun belum pernah sekalipun berhasil memperoleh penghargaan tersebut.

Di samping daerah dengan status Kota, fokus lokasi dalam penelitian ini juga meliputi Kabupaten. Ada dua Kabupaten yang secara *purposive* ditentukan sebagai fokus lokasi penelitian, yaitu Kabupaten Blitar dan Kabupaten Sidoarjo. Sebagai daerah otonom, Kabupaten Blitar³³³ dahulunya bernama Daerah Tingkat II Kabupaten Blitar. Saat penelitian ini berlangsung, Bupati Blitar dijabat oleh Herry Noegroho, SE.MH. dari PDI-P melalui pemilihan kepala daerah langsung pada tahun 2005. Sedangkan Ketua DPRD Kabupaten Blitar dijabat oleh Drs. Ahmad Zamrodji yang juga dari PDI-P.

Semenjak otonomi daerah dilaksanakan dan JPIP memberikan penghargaan berupa Otonomi Award kepada daerah, baru pada tahun 2006 Kabupaten Blitar meraih penghargaan tersebut. Tabel 7 berikut menunjukkan Otonomi Award yang diraih oleh Pemerintah Kabupaten Blitar.

³³³ Kabupaten Blitar memiliki luas wilayah sekitar 1.588,79 Km². Secara astronomis, posisinya berada di antara 111°40' sampai dengan 112°10' Bujur Timur dan 7°58' sampai dengan 8°9'51" Lintang Selatan. Lihat *Kabupaten Blitar Dalam Angka 2005/2006*.

Tabel 7

OTONOMI AWARD YANG DIRAIH KABUPATEN BLITAR DARI JPIP

NO	TAHUN	NAMA PENGHARGAAN	TINGKAT	PEMBERI
1	2006	1) Special Catagory Region in A Leading Breakthrough On Economic Grouth	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Grand Catagory Region in Leading Commitment On Economic Deve-lopment.	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award

Sumber: Data Skunder Diolah.

Kabupaten lainnya yang menjadi fokus lokasi penelitian adalah Kabupaten Sidorajo.³³⁴ Kabupaten Sidoarjo, yang dulunya bernama Daerah Tingkat II Kabupaten Sidoarjo, merupakan satu-satunya Kabupaten di Jawa Timur yang pada tahun 1995-1998 dipilih oleh Pemerintah Pusat – di antara 26 Kabupaten di seluruh Indonesia – sebagai Proyek Percontohan Otonomi Daerah (PPOD).³³⁵

Saat penelitian ini berlangsung, Bupati Sidoarjo dijabat oleh Drs. Wien Hendrarso, Msi yang dicalonkan oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah langsung pada tahun 2005. Sedangkan Ketua DPRD Kabupaten Sidoarjo dijabat oleh Drs. Arly Fauzi, SH. juga berasal dari PKB.

Di tingkat regional Jawa Timur, hampir setiap tahun Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memperoleh anugerah Otonomi Award dari JPIP atas keberhasilannya dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Tabel 8 berikut menunjukkan Otonomi Award yang diraih Kabupaten Sidoarjo dari JPIP.

³³⁴ Kabupaten Sidoarjo terletak antara 112,5⁰ – 112,9⁰ Bujur Timur dan 7,3⁰ – 7,5⁰ Lintang Selatan, dengan luas wilayah ± 71.424,25 Ha. Lihat *Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2005*.

³³⁵ M. Mas'ud Said. *Op.Cit.* hal. 236.

Tabel 8

OTONOMI AWARD YANG DIRAIH KABUPATEN SIDOARJO DARI JPIP

NO	TAHUN	NAMA PENGHARGAAN	TINGKAT	PEMBERI
1	2002	1) Juara Umum untuk Otonomi Award 2002	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Penghargaan Untuk Parameter Pelayanan Publik	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
2	2003	1) Special Catagory Region in Innova-tive Breakthrough On Economic Grouth	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Special Catagory Region in Innova-tive Breakthrough On Administrative Service	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
3	2004	1) Grand Catagory Region in Innovative Breakthrough On Public Service	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Special Catagory Region in Innova-tive Breakthrough On Healt Service	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
4	2005	1) Grand Catagory Region in Innovative Breakthrough On Public Service	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Special Catagory Region in Innova-tive Breakthrough On Healt Service	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		3) Special Catagory Region in Innova-tive Breakthrough On Administrative Service	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
5	2006	1) Grand Catagory Region in A Leading Profile On Local Political Performan-ce	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award
		2) Special Catagory Region in A Lead-ing Profile On Public Accountability	Regional	Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award

Sumber: Data Skunder diolah.

Dari semua paparan dalam Subbab ini dapat dirangkum tentang persamaan dan perbedaan latar belakang partai politik (parpol) dan fraksi pengusul dari masing-masing kepala daerah dan ketua DPRD di lokasi penelitian sebagaimana terpapar pada Tabel 9 di bawah ini.

Tabel 9

Latar Belakang Partai Politik/Fraksi Pengusul Kepala Daerah dan Ketua DPRD

Di Lokasi Penelitian

NO	JABATAN	PARTAI POLITIK/FRAKSI PENGUSUL	PEMILIHAN KEPALA DAERAH
1	WALIKOTA PROBOLINGGO	PDI-P & P Golkar	Dipilih oleh DPRD Tahun 2003
	KETUA DPRD KOTA PROBOLINGGO	PDI-P	
2	WALIKOTA MADIUN	PDI-P	Dipilih oleh DPRD Tahun 2003
	KETUA DPRD KOTA MADIUN	PARTAI GOLKAR	
3	BUPATI BLITAR	PDI-P	Dipilih secara langsung Tahun 2005
	KETUA DPRD KAB. BLITAR	PDI-P	
4	BUPATI SIDOARJO	PKB	Dipilih secara langsung Tahun 2005
	KETUA DPRD KAB. SIDOARJO	PKB	

Dari paparan data pada Tabel 9 di atas tampak bahwa dari empat lokasi penelitian, tiga di antara kepala daerah dan ketua DPRD berangkat dari latar belakang parpol yang relatif sama. Sedangkan yang benar-benar latar belakang parpolnya berbeda hanya satu daerah, yakni Kota Madiun. Walikota Madiun adalah berlatar belakang PDIP, sedangkan Ketua DPRD Madiun berasal dari Partai Golkar. Sebenarnya anggota Fraksi Golkar berjumlah 5 orang (lihat Tabel 10 di bawah). Meski bukan merupakan fraksi yang memiliki suara terbanyak dibanding anggota FPDI-P yang berjumlah 6 orang, namun salah satu anggota Fraksi Golkar berhasil menjadi Ketua DPRD Kota Madiun.

B.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Tidak semua partai politik (Parpol) di lokasi penelitian pada pemilihan umum (Pemilu) tahun 2004 mampu mendudukkan anggotanya di DPRD. Parpol-parpol yang memiliki wakil di DPRD antara lain: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P),

Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Golkar (PG), Partai Demokrat (PD), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan dan Sejahtera (PKS), Partai Damai Sejahtera (PDS), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Karena ada ketentuan bahwa setiap anggota DPRD harus berhimpun dalam Fraksi – yang jumlah anggota Fraksi minimal sama dengan jumlah Komisi di DPRD – maka anggota parpol yang tidak mencapai jumlah Komisi akhirnya bergabung dengan Fraksi lain atau membentuk fraksi gabungan. Tabel 10 berikut menunjukkan komposisi anggota DPRD hasil Pemilu 2004 di lokasi penelitian yang berhimpun dalam Fraksi-Fraksi.

Tabel 10

**KOMPOSISI ANGGOTA DPRD HASIL PEMILU 2004 BERDASARKAN
PENGELOMPOKAN DALAM FRAKSI DI LOKASI PENELITIAN**

NO	FRAKSI	KOTA PROBO- LINGGO		KOTA MADIUN		KAB. SIDOARJO		KAB. BLITAR	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	F KB	9	30,00	3	12,00	-	-	12	26,66
2	F PDI-P	7	23,33	6	24,00	9	20,00	17	37,78
3	F PPP	4	13,33	-	-	-	-	-	-
4	F DEMOKRAT	5	16,67	-	-	6	13,33	-	-
5	F KARYA NASIONAL	5	16,67	-	-	-	-	-	-
6	F PKS	-	-	3	12,00	-	-	-	-
7	F GOLKAR	-	-	5	20,00	6	13,33	8	17,78
8	F MANUNGGA	-	-	8	32,00	-	-	-	-
9	F KEBANGKITAN BANGSA DAN KEADILAN	-	-	-	-	18	40,00	-	-
10	F PAN	-	-	-	-	6	13,33	-	-
11	F DEMOKRAT AMANAT KEADILAN	-	-	-	-	-	-	8	17,78
JUMLAH		30	100,00	25	100,00	45	100,00	45	100,00

Sumber: Data Sekunder Diolah

Dari Tabel 10 tersebut tampak bahwa F PKB maupun F PDI-P hampir menjadi Fraksi mayoritas di DPRD masing-masing lokasi penelitian. Meski demikian, dalam proses pembahasan Raperda kedua Fraksi tersebut tidak mendominasi jalannya pembahasan Raperda. Menurut para anggota DPRD di lokasi penelitian, yang dikedepankan adalah kebersamaan dengan selalu memperhatikan aspirasi dari fraksi-fraksi kecil lainnya yang dianggap mencerminkan aspirasi publik. Sebab, hasil akhir pembahasan Raperda di DPRD adalah satu suara sebagai cermin satu kelembagaan.

Kesamaan ideologi parpol antara kepala daerah dengan ketua DPRD tidak menghalangi fraksi yang ideologinya sama tersebut untuk berbeda pendapat dengan kebijakan yang diambil oleh kepala daerah. Sebagai misal, pada masa sidang DPRD Tahun 2005 Fraksi PDI-P DPRD Kota Probolinggo tidak serta merta menyetujui usulan Raperda tentang pemekaran Kecamatan di Kota tersebut atas usulan kepala daerah. Menurut pendapat FPDI-P, baik secara faktual, manajerial, maupun politis, Pemerintah Kota Probolinggo belum siap untuk pemekaran tersebut.

Demikian halnya dengan perbedaan latar belakang ideologi parpol dari elite daerah, tidak menjadikan keduanya selalu dalam kutub yang berseberangan. Sebagai misal di Kota Madiun. Meski Ketua DPRD berasal dari Partai Golkar dan Walikota Madiun berasal dari PDI-P, namun tidak menjadikan Fraksi Golkar selalu menentang usulan kebijakan Walikota. Dalam pembahasan 12 (dua belas) Raperda usulan Walikota tahun 2006, bersama dengan Fraksi lainnya, Fraksi Golkar ikut menyetujui seluruhnya.

Untuk mendukung implementasi fungsi legislasi, biasanya para anggota DPRD melakukan serangkaian kursus/pelatihan *legal drafting* bekerjasama dengan pihak yang

dianggap berkompeten di bidang tersebut. Beberapa pelatihan *legal drafting* yang diikuti para anggota DPRD di antaranya adalah: (1) anggota DPRD Kota Probolinggo mengikuti “Pelatihan *Legal Drafting*” tanggal 26-28 Juli 2005 yang dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Pusat Perancangan Hukum dan Manajemen Universitas Airlangga; (2) anggota DPRD Kota Madiun mengikuti “Lokakarya Penguatan Kompetensi Anggota DPRD Kota Madiun Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Pengawasan Implementasi Perda” oleh LGSP (*Local Government Support Program*) tanggal 19 – 21 Mei 2006 di Kota Batu; (3) anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo mengikuti “Bintek *Legal Drafting* Penyusunan Perda Dan Sosialisasi Perubahan PP” tanggal 29-30 Desember 2005 yang diselenggarakan oleh Pusat Kajian Startegik Pemerintahan; dan (4) anggota DPRD Kabupaten Blitar mengikuti “*Work Shop* Penyusunan Peraturan Daerah” tanggal 10-12 Agustus 2006 yang bekerjasama dengan Pusat Kajian dan Pengembangan Hukum Sumber Daya Manusia Univ. Brawijaya.

Masing-masing DPRD memiliki alat kelengkapan baik yang bersifat tetap yang dibentuk pada awal masa jabatan dan ada yang bersifat sementara yang dibentuk manakala ada keperluan untuk itu. Ada 5 (lima) alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dimiliki oleh DPRD Kota Probolinggo, Kota Madiun dan Kabupaten Blitar. Sementara Kabupaten Sidoarjo memiliki 6 (enam) alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap tersebut, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pimpinan (satu ketua dan dua wakil ketua);
- 2) Panitia Musyawarah (anggotanya dari fraksi-fraksi yang ada);

- 3) Komisi-komisi (ada 3 Komisi untuk DPRD Kabupaten, dan 4 Komisi untuk DPRD Kota: Komisi I: Bidang Pemerintahan, Komis II: Bidang Ekonomi dan Keuangan, dan Komisi III: Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan);
- 4) Badan Kehormatan (terdiri atas tiga anggota DPRD, dan baru DPRD Kota Madiun serta DPRD Sidoarjo yang memiliki Badan Kehormatan);
- 5) Panitia Anggaran (anggotanya adalah pimpinan DPRD, satu wakil Komisi dan utusan Fraksi);
- 6) Panitia Legislasi (hanya DPRD Sidoarjo yang memiliki Panitia Legislasi).

Sedangkan alat kelengkapan DPRD yang tidak tetap (bersifat sementara) dinamakan Panitia Khusus (Pansus) yang anggotanya terdiri atas anggota Komisi terkait yang mewakili semua unsur Fraksi. Pansus ini melaksanakan tugas tertentu yang memerlukan penanganan khusus dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh DPRD.

C. DESKRIPSI PRODUK PERATURAN DAERAH DI LOKASI PENELITIAN

Untuk keperluan analisis, Perda yang diterbitkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) rumpun, yaitu: (1) rumpun organisasi dan administarasi pemerintahan; (2) rumpun aktivitas usaha; dan (3) dan rumpun kehidupan sosial. Perda yang termasuk dalam rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan di antaranya adalah yang terkait dengan organisasi dan tata kelola pemerintahan serta terkait *master plan*.

Perda yang termasuk dalam rumpun aktivitas usaha di antaranya yang mengatur tentang retribusi daerah, pajak daerah, perijinan, sumbangan pihak ketiga, dan sebagainya. Sedang Perda yang termasuk dalam rumpun kehidupan sosial adalah yang mengatur berbagai aspek tentang kehidupan kemasyarakatan di daerah yang bersangkutan, seperti yang menyangkut larangan peredaran minuman keras, penertiban pelacuran, dan sebagainya.

Jika Perda menyangkut rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan tidak terlampaui banyak yang mempersoalkan, maka sebaliknya Perda rumpun kedua dan ketiga justru banyak menuai kritik dan keluhan. Selama ini berbagai analisis maupun penelitian menyimpulkan bahwa penerbitan Perda yang menyangkut aktivitas usaha masyarakat, berimplikasi pada terhambatnya arus investasi di daerah dan pergerakan barang antar daerah, serta yang paling menonjol adalah menambah beban yang memberatkan ekonomi masyarakat. Perda demikian tidak aspiratif terhadap dunia usaha. Sementara yang menyangkut kehidupan sosial acapkali ditengarai kurang memperhatikan nilai-nilai sosial yang tumbuh dan berkembang di daerah yang bersangkutan.

Di lokasi penelitian, sejumlah Perda yang dibentuk dalam 5 (lima) tahun terakhir ada yang berasal dari inisiatif DPRD dan ada yang berasal dari prakarsa kepala daerah. Tabel 11 berikut menunjukkan jumlah Perda yang berasal dari DPRD maupun Kepala Daerah di lokasi penelitian.

Tabel 11
PEMRAKARSA PERDA DI LOKASI PENELITIAN
ANTARA TAHUN 2001-2006

NO	PEMRAKARSA PERDA	KOTA PROBOLI- NGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	DPRD	1 (1,28%)	1 (1,14%)	1 (1,33%)	2 (2,82%)	5	1,60
2	KEPALA DAERAH	77 (98,72%)	87 (98,86%)	74 (98,67%)	69 (97,18%)	307	98,40
TOTAL		78	88	75	71	312	100,00

Sumber: Data Skunder Diolah

Paparan data dalam Tabel 11 tersebut menunjukkan bahwa jumlah Perda di empat lokasi penelitian secara keseluruhan sejak tahun 2001 sampai tahun 2006 mencapai 312 Perda. Jika selama ini ada pendapat bahwa DPRD kurang sekali mengajukan Raperda atas usul inisiatif, hal ini memperoleh kebenarannya di lokasi penelitian, yakni dalam kurun waktu antara tahun 2001 sampai tahun 2006 DPRD hanya mengajukan Raperda sejumlah 1,60%. Sementara mayoritas Raperda (98,40%) berasal dari prakarsa Kepala Daerah.

Apakah dengan adanya pengajuan Raperda usul inisiatif tersebut dapat dinilai sebagai bentuk prestasi DPRD di bidang legislasi cukup menggembirakan? Penilaian demikian masih terlampau dini untuk diberikan. Jika ditelusuri lebih lanjut, ternyata semua Perda usul inisiatif tersebut menyangkut hal yang sama, yakni hanya mengatur masalah kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD (selanjutnya disingkat Kedudukan Protokoler). Dengan demikian Raperda usul inisiatif yang telah menjadi Perda tersebut bukan merupakan Perda yang bersentuhan dengan kepentingan,

menjawab permasalahan dan benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat setempat, namun hanya sekedar mengatur kepentingan anggota DPRD.

Dominannya prakarsa Perda yang berasal dari eksekutif daerah, yakni mencapai 98,40% dibanding usul inisiatif DPRD yang hanya 1,60%, dari keseluruhan Perda dikarenakan sebagai berikut:

- 1) Birokrat di lokasi penelitian memiliki pengalaman yang cukup signifikan dalam merancang Raperda dibanding anggota DPRD. Dengan waktu yang relatif lama menggeluti aktivitas pemerintahan tentu saja jauh lebih berpengalaman dibanding dengan posisi anggota DPRD yang silih berganti 5 (lima) tahun setiap kali.
- 2) Birokrat di lokasi penelitian memiliki informasi dan didukung data yang relatif lebih banyak dibanding informasi dan data yang dimiliki oleh DPRD.
- 3) Birokrat di lokasi penelitian lebih mengetahui dan memahami tentang apa saja kebutuhan, khususnya kebutuhan masing-masing unit organisasi di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo dan kebutuhan daerah dalam kaitannya dengan pembangunan daerah dibanding anggota DPRD.

Jika Perda tersebut dikelompok dalam 3 (tiga) rumpun Perda, komposisinya akan tampak pada Tabel 12 berikut ini.

Tabel 12**KOMPOSISI PERDA DI LOKASI PENELITIAN TAHUN 2001-2006**

NO	RUMPUN PERDA	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	ORGANISASI DAN ADMI- NISTRASI PEMERINTAHAN	25 (32,05%)	38 (43,18%)	38 (50,67%)	29 (40,85%)	130	41,67
2	AKTIVITAS USAHA	41 (52,56%)	44 (50,00%)	33 (44,00)	39 (54,92%)	157	50,32
3	KEHIDUPAN SOSIAL	12 (15,39%)	6 (6,82%)	4 (5,33%)	3 (4,23%)	25	8,01
TOTAL		78	88	75	71	312	100,00

Sumber: Data Sekunder diolah³³⁶

Paparan data dalam Tabel 12 tersebut menunjukkan bahwa jumlah Perda di empat lokasi penelitian secara keseluruhan sejak tahun 2001 sampai tahun 2006 mencapai 312 Perda. Dari jumlah Perda tersebut, Perda yang masuk dalam rumpun aktivitas usaha menduduki posisi yang paling tinggi yaitu sebesar 50,32%, kemudian disusul Perda dalam rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan sebanyak 41,67%, dan yang paling sedikit adalah Perda dalam rumpun kehidupan sosial yaitu sebesar 8,01%.

Kecenderungan yang lebih banyak dalam pembentukan Perda dalam rumpun aktivitas usaha dibanding dengan rumpun lain tersebut juga tampak pada hampir semua lokasi penelitian. Hal itu tampak dari data Perda rumpun aktivitas usaha di Kota Probolinggo yang mencapai 52,56%, Kota Madiun sebanyak 50,00%, dan yang paling banyak adalah di Kabupaten Blitar yang mencapai 54,92%. Meski jumlah Perda

³³⁶ Jumlah Perda tersebut tidak termasuk Perda tentang APBD, sebab pembentukan APBD bukan merupakan implementasi fungsi DPRD di bidang legislasi, tetapi merupakan implementasi fungsi anggaran. Biasanya setiap tahun diterbitkan 3 (tiga) Perda terkait APBD yaitu: 1) Penetapan APBD, 2) Perubahan APBD, dan 3) Sisa Perhitungan APBD.

rumpun aktivitas usaha tidak sampai 50,00%, namun dengan jumlah 44,00% Perda rumpun aktivitas usaha di Kabupaten Sidoarjo dapat dikatakan relatif masih tinggi.

Pembentukan Perda terkait dengan aktivitas usaha ini secara langsung memang ditujukan untuk semakin memperbesar pendapatan asli daerah (PAD) dari masing-masing daerah. Pembacaan terhadap Nota Penjelasan kepala daerah, Pemandangan Umum (PU) maupun Pendapat Akhir (PA) Fraksi-fraksi DPRD di Lokasi penelitian membenarkan hal itu. Tujuan dan argumentasi memperbesar PAD adalah untuk memperlancar jalannya otonomi daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik, dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Ada juga Pemda yang berargumentasi bahwa tujuan dan kepentingan penerbitan Perda adalah agar dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat. Namun jika ditelaah lebih lanjut ternyata dampak yang dituju adalah terkait dengan pungutan ke masyarakat untuk pemasukan PAD.

Secara keseluruhan Perda yang terkait dengan rumpun kehidupan sosial memang relatif lebih sedikit jika dibanding dengan rumpun Perda lainnya, yaitu hanya 8,01 %. Meski demikian, Perda yang dibentuk di Kota Probolinggo terkait dengan kehidupan sosial yang bersinggungan langsung dengan bidang politik cukup menarik manakala dikaitkan dengan kehidupan demokrasi. Perda yang demikian itu tidak dimiliki oleh tiga lokasi penelitian lainnya. Kedua Perda di Kota Probolinggo tersebut adalah:

- 1) Perda No. 5 Tahun 2003 tentang Partisipasi Masyarakat
- 2) Perda No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi.

Kedua Perda itu cukup progresif, sebab ketika Perda itu dibentuk pada tahun 2003, pada saat itu – dan hingga penelitian ini dilakukan – UU yang akan menjadi rujukan terkait masalah tersebut belum ada.³³⁷ Dengan diterbitkannya kedua Perda tersebut, Pada tahun 2003 Pemerintah Kota Probolinggo memperoleh penghargaan *Region in a Leading Commitment on Public Participation* (Partisipasi Publik) dari *Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award* (JPIP).

Untuk mengetahui latar belakang filosofis, sosiologis, dan politis, serta tujuan pembentukan Perda No. 5 Tahun 2003 tentang Partisipasi Masyarakat tersebut dapat dilihat dari Konsiderannya yang berbunyi antara lain sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan berlandaskan demokrasi, maka masyarakat perlu berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah;
- b. bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah adalah perwujudan pemberdayaan masyarakat;
- c. bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat khususnya terhadap perumusan kebijakan yang menyangkut kepentingan umum.

Dalam perspektif filosofis, dengan memperhatikan bunyi Konsideran tersebut dapat dipahami bahwa ada suatu keinginan dari pemerintah untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sekaligus akan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat khususnya terhadap perumusan

³³⁷ Bandingkan dengan Kabupaten Ngawi – Jawa Timur – misalnya, Raperda tentang Transparansi hingga penelitian ini dilangsungkan masih belum disahkan. Surat Kabar “Radar Madiun” memberitakan bahwa terkatung-katungnya pembahasan Raperda Transparansi ini disebabkan “Sebagian anggota dewan dan eksekutif dinilai ketakutan bila akses masyarakat untuk mengetahui kejelasan anggaran ini dibuka ...”. Lihat *Radar Madiun*, 5 Desember 2006, hal. 34.

kebijakan yang menyangkut kepentingan umum. Secara sosio-politis, Pemerintah Kota Probolinggo bersama DPRD mengakui bahwa untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat ditempuh melalui melalui landasan demokrasi, yakni dengan cara mengajak masyarakat berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan. Bahkan tidak hanya dalam proses perumusan saja, namun masyarakat juga dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Perda ini merupakan kerangka normatif bagi sistem politik dan pemerintahan demokrasi di Kota Probolinggo.

Secara normatif, partisipasi dalam proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh masyarakat Kota Probolinggo. Ada 7 macam hak masyarakat Kota Probolinggo berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang salah satu diantaranya, yakni Pasal 4 Angka 5, menegaskan bahwa partisipasi masyarakat meliputi juga dalam proses “Penyusunan Peraturan daerah dan perundangan lainnya yang menyangkut kepentingan umum”.

Jika partisipasi merupakan hak masyarakat, pada sisi yang bersamaan Perda No. 5 Tahun 2003 juga menentukan Pemerintah Kota Probolinggo berkewajiban untuk mengikutsertakan masyarakat dalam penyusunan Perda. Hal ini dapat dibaca pada Pasal 5 ayat (1) yang menegaskan bahwa Pemerintah Kota Probolinggo “berkewajiban mengikutsertakan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah serta pemberdayaan”. Dalam ayat (2) huruf e. ditetapkan bahwa

Pemerintah wajib mengikutsertakan masyarakat dalam “Penyusunan Peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang menyangkut kepentingan umum”.

Hal yang perlu mendapatkan perhatian dalam Perda No. 5 Tahun 2003 tersebut adalah tidak adanya penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Dengan tidak adanya penjelasan dan katagori apa saja yang termasuk dalam kepentingan umum, sangat mungkin bisa terjadi multi interpretasi terhadap hal tersebut. Meski demikian, dengan penerbitan Perda No. 5 Tahun 2003, Pemerintah Kota Probolinggo memperoleh penghargaan *Region in a Leading Commitment on Public Participation* (Partisipasi Publik) dari *Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award Jawa Pos Institute Pro Otonomi Award*.

Kerangka normatif landasan sistem politik dan pemerintahan demokrasi Kota Probolinggo semakin kokoh dengan diterbitkannya Perda No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi. Hal ini dapat dibaca dalam Konsideran yang berbunyi sebagai berikut:

- a. bahwa kebebasan memperoleh informasi adalah hak asasi manusia dan salah satu ciri terpenting dalam negara demokrasi untuk mewujudkan tata penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka (*open government*);
- b. bahwa kebebasan memperoleh informasi publik adalah elemen penting untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap pelaksanaan roda organisasi pemerintahan di daerah dan lembaga-lembaga lainnya untuk mendorong pemerintahan yang akuntabel sehingga mampu meningkatkan kompetensi dan efisiensi;
- c. bahwa hak anggota masyarakat untuk memperoleh informasi adalah faktor penting dalam meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik (*public policy making process*);
- d. bahwa pelibatan masyarakat (*public involvement*) tidak akan banyak berarti apabila tanpa jaminan kebebasan memperoleh informasi;
- e. bahwa dalam rangka menumbuhkan masyarakat dan pemerintahan yang terbuka dibutuhkan pengembangan norma hukum yang dapat mempercepat aktualisasi dari hak anggota masyarakat untuk memperoleh informasi publik.

Tujuan Perda No. 6 Tahun 2003 dibentuk, sesuai Pasal 4, adalah untuk memberikan dan menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan informasi publik dalam rangka:

- a. akuntabilitas publik yang menjamin hak masyarakat untuk mengetahui rencana dan proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan keputusan badan publik;³³⁸
- b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. mendorong peningkatan kualitas aspirasi masyarakat dalam memberikan masukan bagi pengambilan kebijakan publik;
- d. memastikan bahwa setiap orang mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi kepentingan umum.

Menurut Pasal 5 ayat (1) ditentukan bahwa “Setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh informasi publik sesuai dengan Peraturan Daerah ini”. Sedangkan bagi badan publik, sesuai Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), mempunyai kewajiban untuk menyebarluaskan informasi penyelesaian tugas dan fungsinya kepada masyarakat secara cepat dan tepat waktu. Penyebarluasan informasi tersebut dilakukan dengan bahasa yang mudah dipahami dan dijangkau oleh masyarakat.

Untuk mendukung hak masyarakat berpartisipasi dan hak memperoleh informasi publik, kedua Perda tersebut mengamanatkan dibentuknya institusi independen yang menangani masalah-masalah yang muncul dalam kerangka pelaksanaan hak-hak masyarakat tersebut. Perda No. 5 Tahun 2003 mengamanatkan dibentuknya Komisi Pengaduan sebagai lembaga independen yang mempunyai tugas menerima pengaduan dan melakukan klarifikasi terhadap pejabat dan Dinas, Badan, Kantor, Bagian yang

³³⁸ Menurut Pasal 1 huruf i Perda No. 6 Tahun 2003 yang dimaksud dengan ‘badan publik’ “adalah penyelenggara pemerintahan daerah baik eksekutif dan legislatif mau pun badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah ...”.

melakukan tindakan yang berlawanan dengan hak berpartisipasi masyarakat. Pasal 10 ayat (1) *jo* Pasal 12 ayat (1) menentukan bahwa “Anggota Komisi Pengaduan sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang terdiri atas unsur dari LSM, LPM, Perguruan Tinggi dan Organisasi Kemasyarakatan” yang dipilih oleh DPRD atas usulan masyarakat.

Di bidang informasi publik, Perda No. 6 Tahun 2003 menentukan bahwa Kepala Daerah dapat membentuk Lembaga Informasi dan Komisi Informasi. Lembaga Informasi adalah lembaga pemerintah, dalam hal ini adalah Kantor Informasi dan Komunikasi Pemerintah Kota Probolinggo, yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap kewajiban badan publik serta melakukan kajian, pengembangan dan pembinaan badan publik di dalam mengembangkan kapasitas penyediaan dan pelayanan informasi publik (Pasal 1 huruf m).

Perda No. 6 Tahun 2003 juga mengamanatkan dibentuknya komisi independen, yakni Komisi Informasi, anggotanya 5 (lima) orang yang independen dan profesional di bidang informasi, sebagai lembaga mandiri yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa informasi publik antara badan publik dan peminta informasi. Pasal 27 menetapkan wewenang Komisi Informasi yang cukup signifikan, yaitu: a) memanggil dan menghadirkan berbagai pihak terkait untuk konsultasi khusus maupun pertemuan lain yang disengketakan; b) meminta catatan-catatan atau bahan-bahan terkait yang dimiliki oleh badan publik atau pihak-pihak yang terkait sebagai saksi.

Apabila Perda No. 6 Tahun 2003 di-*juncto*-kan dengan Perda No. 5 Tahun 2003 didapatkan suatu kerangka filosofis bahwa tata pemerintahan yang baik (*good governance*) bisa diwujudkan manakala dilandaskan pada sistem pemerintahan yang

demokratis. Sistem pemerintahan demokrasi akan dapat terwujud jika terbuka ruang partisipasi masyarakat secara luas. Partisipasi masyarakat tersebut dalam tata pemerintahan dapat terwujud manakala tata penyelenggaraan pemerintahan terbuka (*open government*) yang dicirikan dengan adanya jaminan masyarakat untuk memperoleh informasi kebijakan publik.

Pada kenyataannya, Komisi Pengaduan dan Komisi Informasi hingga penelitian ini diluncurkan belum terbentuk. Dengan belum terbentuknya kedua Komisi tersebut, maka intensitas penyebaran kebijakan Badan Publik dan keinginan publik dalam mengakses berbagai kebijakan dari Badan Publik di Kota Probolinggo jelas mengalami hambatan. Hal ini berakibat bahwa dengan belum dibentuknya Komisi tersebut di Kota Probolinggo, maka dukungan terhadap penguatan hak masyarakat dalam berpartisipasi dan memperoleh informasi publik belum dapat diwujudkan sepenuhnya.

Jika di daerah lain pada akhir-akhir ini muncul pro-kontra terhadap Perda yang bernuansa syariat, namun persoalan pro-kontra terkait Perda yang menyangkut kehidupan sosial – terutama yang bernuansa syariat – tersebut pada dasarnya tidak muncul dalam kehidupan masyarakat di lokasi penelitian. Bahkan di Kota Probolinggo tidak terdapat Perda yang bernuansa syariat. Tabel 13 berikut memaparkan data Kabupaten/Kota lokasi penelitian yang menerbitkan Perda yang bernuansa syariat – jika memang demikian anggapan masyarakat – yang terbit sejak tahun 2001-2006.

Tabel 13

**PERATURAN DAERAH BERNUANSA SYARIAT DI LOKASI PENELITIAN
YANG TERBIT ANTARA TAHUN 2001-2006**

NO	KABUPATEN/KOTA	NAMA PERATURAN DAERAH
1	KOTA PROBOLINGGO	-
2	KOTA MADIUN	Perda No. 3 Tahun 2006 tentang Pengawasan, Pengendalian dan Larangan Minuman Beralkohol
3	KABUPATEN SIDOARJO	Perda No. 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah
4	KABUPATEN BLITAR	Perda No. 8 tahun 2002 tentang Larangan Pengedaran Minuman Beralkohol Di Kabupaten Blitar

Sumber: Data Skunder Diolah.

Untuk mengetahui bagaimana tanggapan responden terhadap keberadaan Perda di lokasi penelitian, Tabel 14 berikut menggambarkan hal tersebut ketika kepada responden ditanyakan apakah Perda yang ada sudah sesuai dengan kepentingan masyarakat?

Tabel 14

**TANGGAPAN RESPONDEN TERHADAP KESESUAIAN PERDA DENGAN
KEPENTINGAN MASYARAKAT**

NO	TANGGAPAN	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KABUPATEN SIDOARJO	KABUPATEN BLITAR	Σ	%
1	SESUAI	16	7	19	18	60	26,32
2	TIDAK SESUAI	18	31	23	26	98	42,98
3	TIDAK TAHU/ TIDAK MENJAWAB	22	21	16	11	70	30,70
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Dari paparan data pada Tabel 14 tersebut terlihat bahwa ketika ditanya apakah secara umum Perda di lokasi penelitian sudah sesuai dengan kepentingan masyarakat

(melalui pandangan responden). Ternyata responden yang menjawab “tidak sesuai” dengan kepentingan masyarakat menempati peringkat pertama (42,98%). Urutan kedua (30,70%) responden tidak memberikan tanggapan atau menjawab tidak tahu. Sedangkan selebihnya ditempati oleh responden yang memberikan tanggapan bahwa Perda sesuai dengan kepentingan masyarakat (26,32%).

Dari deskripsi data tentang tanggapan seluruh responden tersebut mengindikasikan suatu gejala umum bahwa pada umumnya responden (yang mencapai 42,98%) di lokasi penelitian cenderung berpendapat bahwa Perda yang dibentuk di lokasi penelitian tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Di samping itu, dari Tabel 14 yang memaparkan bahwa 30,70% responden menjawab “tidak tahu dan tidak menjawab” mengindikasikan bahwa pada umumnya Perda yang diterbitkan di lokasi penelitian tidak bersinggungan langsung dengan kepentingan masyarakat.

Dengan melihat komposisi Perda yang diproduksi di lokasi penelitian antara tahun 2001 hingga tahun 2006 yang relatif lebih banyak terkait dengan pungutan kepada masyarakat (rumpun aktivitas usaha) – yakni 50,32% (lihat Tabel 11) – tampaknya bisa dijadikan bukti pendukung pendapat responden bahwa pada umumnya Perda yang diproduksi oleh DPRD dan pemerintah daerah setempat tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Berbagai pungutan tersebut adalah dibingkai dalam berbagai Perda seperti Perda tentang pajak daerah, retribusi daerah, perijinan, dan pungutan kepada pihak ketiga, yang dinilai memberatkan masyarakat dan dunia usaha.

Perda tentang “retribusi parkir berlangganan” yang ada di semua lokasi penelitian merupakan salah satu contoh Perda yang tidak sesuai dengan kepentingan

masyarakat. Hal ini diakui oleh Kabag Hukum Pemkot Probolinggo dan Pemkab Sidoarjo, bahwa pada umumnya Perda “pungutan” merupakan Perda yang *tidak populis*, dan karenanya ketika sedang disiapkan maupun dibahas tidak dipublikasikan.

Perda yang dibentuk namun tidak sesuai dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dibatalkan oleh pemerintah pusat. Pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 145 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 akan memiliki implikasi yuridis yaitu:

- 1) Kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya bersama dengan DPRD mencabut Perda dimaksud. Keharusan menghentikan pelaksanaan Perda tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari setelah keluarnya keputusan pembatalan Perda dari Presiden (melalui Perpres). Perpres tentang pembatalan Perda harus dikeluarkan oleh Presiden paling lama jangka waktunya 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda tersebut oleh Pemerintah Pusat.
- 2) Apabila daerah keberatan atas keputusan pembatalan Perda, kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA).

Dua lokasi penelitian yang Perdanya pernah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri – yakni Kabupaten Blitar dan Kota Madiun – memberikan respons sebagaimana tampak pada Tabel 15 berikut.

Tabel 15

**RESPONS PEMERINTAH DAERAH DALAM MENYIKAPI
KEPUTUSAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH**

NO	DAE- RAH	PERDA YANG DIBATALKAN	KEPUTUS- AN PEM- BATALAN	ALASAN/SEBAB PEMBATALAN	TINDAK LANJUT
1	2	3	4	5	6
1	Kota Madiun	1. Perda No. 8 Th 2004 ttg Retribu- si Pelayanan Ketenagaker- jaan	Kepmendagri No.184 Th 2004, tgl 6 Oktober 2004	Bertentangan dg peraturan perundang-unda- ngan yang lebih tinggi, yaitu: UU No. 18/1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seba- gaimana diubah dengan UU No. 34/2000, UU No. 13/2003 ttg Ketenagakerjaan, dan PP No. 66/2001 ttg Retribusi Daerah; dan kepen- tingan umum karena pelayanan jasa ketena- gakerjaan yang diberikan Pemkot Madiun telah dikenakan pungutan dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).	Direncanakan akan dicabut Th. 2007
2	Kabu- paten Blitar	1. Perda No. 23 Th 2000 ttg Retribusi Kartu Ternak. 2. Perda No. 24 Th 2000 ttg Pe- meriksaan Da- ging yang Ber- asal Dari Luar Daerah Dan Di- pasarkan Di Ka- bupaten Blitar.	Surat Menda- gri No. 188. 342/ 20/SJ	Bertentangan dg peraturan perundang-unda- ngan yang lebih tinggi, yaitu: UU No. 18/1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seba- gaimana diubah dengan UU No. 34/2000 dan PP No. 66/2001 ttg Retribusi Daerah; dan kepentingan umum	Tahun 2002, kedua Perda tsb dicabut dengan Perda No. 7 Th. 2002 ttg Pencabutan Perda No 23 Th. 2000 dan Perda No. 24 Th. 2000.
		3. Perda No. 7 Th. 2001 ttg Retribusi Ijin Pemakaian Peralatan Kerja Tertentu	Surat Men- dagri No. S.018/MK. 07/2003, tgl 30 Juni 2003	Bertentangan dg peraturan perundang-unda- ngan yang lebih tinggi, yaitu: UU No. 34/2000 ttg perubahan UU No. 18/1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan PP No. 66/2001 ttg Retribusi Daerah dan kepentingan umum	Dicabut dg Perda No. 13 Th. 2003 ttg Pencabutan Perda No. 7 Th. 2001
		4. Perda No. 20 Th 2000 ttg Retribusi Pemberian Ijin Usaha Bagi Perusahaan Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras.	Kepmendagri No. 32 Th 2005, tgl 16 Maret 2005.	Bertentangan dg peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi, yaitu: UU No. 18/1997 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diubah dg UU No. 34/2000, UU No. 33/2004 ttg Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemda, PP No. 66/2001 ttg Retribusi Daerah, PP No. 13/1995 ttg Lain Usaha Industri, dan kepentingan umum karena pemberian ijin tsb tidak dapat dilakukan tiap tahun, dan tidak ada aspek kepentingan umum yg dilindungi.	Tahun 2005 dicabut dg Perda No. 7 Th. 2005 ttg Pencabutan Perda No. 20 Th. 2000.

Sumber: Data Skunder Diolah.

Dari Tabel 15 di atas tampak bahwa masa pembatalan Perda melampaui tenggang waktu yang ditentukan. Menurut Pasal 145 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah pusat memiliki waktu 60 (enam puluh) untuk menerbitkan keputusan pembatalan Perda. Dengan dilampauinya tenggang waktu tersebut, secara yuridis Pemerintah Pusat kehilangan hak untuk membatalkan Perda. Jika demikian halnya maka akan berlaku ketentuan Pasal 145 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi: “Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku”.

Sebenarnya eksistensi keputusan pembatalan Perda yang melebihi tenggang waktu tersebut dapat digugat keabsahannya. Namun Pemerintah Kabupaten Blitar tidak memperdulikan persoalan yuridis Surat Mendagri maupun Kepmendagri tersebut. Di samping langsung menghentikan implementasi Perda, dalam waktu yang tidak terlalu lama Pemkab Blitar bersama DPRD Kab. Blitar membentuk Perda dengan tujuan untuk mencabut Perda yang dibatalkan oleh Mendagri.

Hal itu agak berbeda dengan Pemkot Madiun. Memang setelah turunnya keputusan pembatalan dari Mendagri, Perda yang dinyatakan batal tersebut langsung tidak diberlakukan. Namun, Pemkot Madiun baru sekedar tidak memberlakukan Perda dan belum segera mencabut Perda yang dibatalkan. Menurut informasi dari Bagian Hukum Pemkot Madiun, Perda tersebut baru akan dicabut pada tahun 2007.

Dengan demikian dapat diketengahkan bahwa kedua Pemda di lokasi penelitian yang Perdanya pernah dibatalkan, tidak melakukan upaya hukum *judicial review* ke Mahkamah Agung atau menyatakan menolak terhadap eksistensi Kepmendagri baik

dari posisi yuridisnya maupun dari aspek terlewatnya tenggang waktu yang ditentukan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Yang terjadi adalah kedua Pemda di lokasi penelitian di samping segera menghentikan pelaksanaan Perda di daerahnya masing-masing juga segera mengeluarkan Perda untuk mencabut Perda yang dibatalkan Mendagri. Hal ini menunjukkan adanya kepatuhan Pemda di lokasi penelitian terhadap Kepmendagri yang sebenarnya di dalamnya mengindikasikan adanya problem hukum tersebut.

D. DESKRIPSI PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI LOKASI PENELITIAN

D.1. Proses Penyiapan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

D.1.1 Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Eksekutif Daerah

D.1.1.1. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Gagasan awal untuk merencanakan penyusunan Perda pada umumnya berasal dari unit kerja/SKPD/*leading sector* di lingkungan pemerintah daerah. Adakalanya gagasan ini juga dapat berasal dari Bagian Hukum yang mengusulkan kepada *leading sector* agar merencanakan penyusunan Perda untuk mengatur permasalahan tertentu disebabkan tidak sampainya informasi tersebut kepada *leading sector*.

Munculnya gagasan untuk merencanakan penyusunan Perda diperoleh dari berbagai sumber, yang di antaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Dari perintah dan/atau berdasarkan kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dari PP atau dari UU) agar daerah menindaklanjuti dengan menerbitkan Perda, misalnya dalam penyusunan Raperda

tentang pembentukan organisasi di lingkungan Pemda, tentang Tata Ruang, tentang pajak daerah, retribusi daerah, dll.

- 2) Dari keinginan *leading sector* sendiri, misal dalam merencanakan penyusunan Perda tentang penataan pedagang kaki lima (PKL), Perda terkait penyesuaian pungutan pada masyarakat, dan sebagainya.
- 3) Dari hasil studi banding ke daerah lain, misal dalam merencanakan penyusunan Perda tentang pembentukan Organisasi Rukun Tetangga dan Rukun Warga.
- 4) Dari isue maupun permasalahan yang muncul di tengah-tengah masyarakat dan juga dari usulan masyarakat, contohnya dalam merencanakan penyusunan Perda tentang Kebebasan Memperoleh Informasi di Kota Probolinggo. Namun di luar Kota Probolinggo, belum pernah muncul isue dari masyarakat untuk diatur dalam Perda.

Gagasan untuk merencanakan penyusunan Perda tersebut dapat dipilah-pilah sebagai berikut:

- 1) Perencanaan penyusunan Perda yang baru sama sekali, dalam arti gagasan tersebut belum pernah dituangkan dalam sebuah Perda (Perda baru).
- 2) Perencanaan penyusunan Perda dalam rangka untuk merubah sebuah Perda yang dianggap sudah tidak relevan dengan perkembangan keadaan dan tuntutan masyarakat (Perda perubahan).
- 3) Perencanaan penyusunan Perda dalam rangka mencabut dan/atau membatalkan Perda, yang bisa dikarenakan Perda tidak sesuai dengan kondisi di lapangan dan/atau Perda telah dibatalkan oleh pemerintah pusat (Perda pencabutan/pembatalan).

Agar sebuah Perda dapat dipertanggungjawabkan dari aspek keilmuan, maka sebelum menyusun draf Raperda diperlukan adanya naskah akademik sebagai naskah awal hasil telaah dan *research* yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi perundang-undangan bidang tertentu. Meski secara yuridis tidak ada kewajiban membuat naskah akademik, namun secara teoretik naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Raperda, karena memuat gagasan pengaturan serta materi muatan Perda bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis, holistik, dan futuristik dari berbagai aspek keilmuan. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan oleh pemrakarsa Perda kepada kepala daerah, sebab berisi argumen yang paling rasional, baik dari sisi yuridis, sosiologis, politis, dan filosofis, mengenai pentingnya Perda disusun.

Di lokasi penelitian ditemukan fakta bahwa hampir semua perencanaan penyusunan Perda tidak disertai naskah akademik. “Hampir semua” ini menunjukkan bahwa pada dasarnya ada juga perencanaan penyusunan Perda yang dimulai dengan aktivitas pengkajian dan penelitian terlebih dahulu yang kemudian dituangkan dalam suatu naskah tertulis yang berisi pokok-pokok pikiran dan laporan tertulis yang menyerupai naskah akademik.

Rencana penyusunan Perda yang dimulai dengan pengkajian dan penelitian yang sistematis-holistik-futuristik tersebut pada umumnya dibuat untuk menyusun Perda terkait dengan *master plan*, seperti Perda tentang Rencana Tata Ruang dan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang/Menengah Daerah (RPJP/MD). Kajian dan penelitian ini biasanya dilakukan bekerja sama dengan perguruan tinggi negeri di

sekitarnya, seperti dengan Universitas Brawijaya, Institut Teknologi Sepuluh Nopember, dan Universitas Airlangga.

Di luar rencana penyusunan Perda terkait dengan *master plan* hampir tidak pernah didahului dengan pengkajian dan penelitian yang sistematis-holistik-futuristik. Seperti dalam hal rencana penyusunan Perda retribusi daerah dan pajak daerah, semuanya tidak dilakukan penelaahan dan penelitian terlebih dulu apakah suatu sektor kehidupan itu layak dipungut dan jika layak berapa besaran pungutan yang paling patut untuk dibebankan dan dampaknya kepada masyarakat. Penetapan sektor dan besaran pungutan biasanya dilakukan berdasarkan pengalaman berinteraksi dengan masyarakat serta melalui perkiraan dari *leading sector*.

Oleh karena tidak ada naskah akademik, maka hampir semua draf Raperda, kecuali saat memulai penyusunan Raperda terkait *master plan*, yang disusun *leading sector* tidak menggunakan suatu metode tertentu, misalnya menggunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang di antaranya adalah untuk: (1) mengidentifikasi dengan jelas dan tepat sasaran yang ingin dicapai dari penerbitan Perda, (2) menganalisis apakah dengan penerbitan Perda dapat menyelesaikan sebagian ataukah seluruh masalah yang muncul, dsb.

Di samping itu dalam penyusunan Perda di tingkat *leading sector* juga tidak menggunakan model ROCCIP (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology). Karena tidak menggunakan model ROCCIP, maka tidak diketahui apa penyebab sumber masalahnya, bagaimana solusi yang paling tepat, dan apakah penerbitan Perda merupakan solusi tepat untuk mengatasinya ataukah cukup dengan

membuat kebijakan lain – seperti cukup melalui keputusan bupati/walikota – yang dinilai lebih tepat dan efisien. Perencanaan penyusunan Perda dengan metode RIA diakui oleh Kepala Bagian Hukum Pemkab Sidoarjo memang sangat baik, namun akan memerlukan waktu lama dan bisa tidak selesai-selesai, sementara Pemkab sangat membutuhkan Perda dimaksud.

Di samping diperlukannya naskah akademik sebagai naskah yang berisi argumen yang paling rasional untuk disusunnya sebuah Perda, agar perencanaan penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis, maka perencanaan pembentukan Perda, sesuai Pasal 15 ayat (2) UUP3 dan Pasal 4 Permendagri No. 16 tahun 2006, dilakukan dalam suatu Prolegda. Paparan Tabel 16 berikut menunjukkan eksistensi Prolegda di lokasi penelitian.

Tabel 16

**EKSISTENSI PROLEGDA PADA PEMERINTAH DAERAH
DI LOKASI PENELITIAN**

NO	PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA	EKSISTENSI PROLEGDA	ALASAN
1	KOTA PROBOLINGGO	BELUM MEMBUAT	Perencanaan penyusunan Perda dilakukan sesuai dengan program kerja tahunan masing-masing satker.
2	KOTA MADIUN	BELUM MEMBUAT	Masing-masing unit kerja telah memiliki prioritas yang perlu dimasukkan dalam Perda.
3	KABUPATEN SIDOARJO	BELUM MEMBUAT	Tergantung kebutuhan masing-masing unit kerja dan adanya perintah peraturan untuk membuat Perda.
4	KABUPATEN BLITAR	TELAH MEMBUAT	Mengacu pada Keputusan Pimpinan DPRD No. 11 Th 2006 ttg Rencana Kerja dan Program Legislasi Daerah DPRD Kab. Blitar Tahun 2006

Sumber: Data Skuder dan Primer Diolah.

Dari Tabel 16 tersebut menunjukkan bahwa hanya Pemerintah Kabupaten Blitar yang memiliki Prolegda. Sementara tiga Pemerintah Daerah lainnya belum membuat Prolegda. Argumen yang diajukan oleh pemerintah daerah di lokasi penelitian terkait dengan belum/tidak adanya Prolegda adalah sebagai berikut:

- 1) karena masing-masing *leading sector* telah memiliki program kerja tahunan yang di dalamnya termasuk juga terdapat rencana penyusunan Perda;
- 2) adanya kebutuhan yang mendesak dari masing-masing *leading sector* untuk menyusun Perda yang akan digunakan sebagai instrumen dalam rangka mengatur bidang/sektor yang menjadi tupoksinya (tugas pokok dan fungsi); dan
- 3) karena perintah peraturan yang lebih tinggi kepada daerah untuk menjabarkan lebih lanjut ke dalam Perda.

Dari semua argumen tersebut dapat disimpulkan bahwa rencana penyusunan Perda tersebut sangat tergantung pada masing-masing unit kerja/SKPD/*leading sector*. Meski tidak didasarkan pada Prolegda, bukan berarti tidak ada perencanaan penyusunan Perda. Namun model perencanaan penyusunan Perda demikian itu tentu saja tidak sistematis, terarah, dan terpadu, karena bersifat parsial berdasarkan keinginan *leading sector* saja. Acuanannya adalah mendesak atau tidaknya menurut kebutuhan internal masing-masing *leading sector* berdasarkan program kerja yang disusun sebelumnya.

Model penyusunan Perda demikian itu, yakni berperspektif *leading sector*, bisa jadi akan mengabaikan kepentingan masyarakat. Namun, pemerintah daerah menyadari bahwa ke depan Prolegda sangat dibutuhkan agar dalam penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, terpadu, sistematis, dan berskala prioritas tertentu.

Proses penyusunan Perda tersebut dimulai ketika *leading sector* memberitahu dan berkonsultasi ke Bagian Hukum terkait rencananya akan menyusun Raperda. Pemberitahuan ke Bagian Hukum tersebut bisa dalam bentuk: (1) tidak resmi dalam arti hanya memberi tahu secara lisan bahwa *leading sector* akan menyusun Raperda, (2) sudah dalam bentuk draf Raperda.

Apabila draf Raperda sudah disampaikan *leading sector*, maka Bagian Hukum, dalam hal ini adalah Kepala Subbagian Perundang-undangan, akan melakukan telaah dari sisi tata naskah, harmonisasi materi, dan sinkronisasi pengaturan Raperda dimaksud. Bagian Hukum akan membetulkan sisi rumusan bahasanya, baik rumusan dalam bagian konsideran maupun rumusan pasal-pasal nya agar sesuai dengan bahasa yang lazim digunakan dalam peraturan perundang-undangan, serta mengkaji keterkaitan dengan peraturan hukum lainnya. Bagian Hukum tidak akan memasuki wilayah substansi/materi muatan Raperda, sebab hal tersebut yang tahu persis adalah masing-masing *leading sector* pemrakarsa.

D.1.1.2. Perancangan Rancangan Peraturan Daerah

Sebagaimana yang termaktub dalam Penjelasan UUP3 disebutkan bahwa “Untuk menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas dan yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan”. Pasal 2 Peraturan Presiden (Perpres) No. 37 Tahun 2006 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-

undangan menyebutkan bahwa Kepada Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan secara penuh dalam Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, diberikan tunjangan Perancang Peraturan Perundang-undangan setiap bulan.

Respons pemerintah daerah di lokasi penelitian terkait dengan keberadaan tenaga perancang (*legal drafter*) dalam mempersiapkan Raperda ternyata sangat bervariasi. Tabel 17 berikut menunjukkan eksistensi tenaga perancang (*legal drafter*) Perda pada Pemda di lokasi penelitian

Tabel 17

**EKSISTENSI *LEGAL DRAFTER* PERDA PADA PEMERINTAH DAERAH
DI LOKASI PENELITIAN**

NO	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA	EKSISTENSI <i>LEGAL DRAFTER</i>	KETERANGAN
1	KOTA PROBOLINGGO	Tidak memiliki	-
2	KOTA MADIUN	Memiliki <i>legal drafter</i>	Berasal dari Pemerintah Daerah sendiri (staf Bagian Hukum).
3	KABUPATEN SIDOARJO	Memiliki konsultan tetap	Berasal dari Fak. Hukum Unair yang secara rutin datang untuk melakukan supervisi Raperda yang tengah disiapkan Pemda
4	KABUPATEN BLITAR	Memiliki konsultan tidak tetap	Berasal dari Unair dan Unibraw

Sumber: Data Skunder dan Primer Diolah.

Dari paparan Tabel 17 tersebut tampak bahwa hanya Pemkot Madiun yang menyatakan memiliki tenaga perancang Perda. Namun, *legal drafter*-nya ternyata berasal dari kalangan Pemkot Madiun sendiri. Masalahnya, eksistensi tenaga perancang Perda yang tidak lain adalah staf Bagian Hukum tersebut pada dasarnya tidak sesuai dengan Pasal 2 Perpres No. 37 Tahun 2006. Berdasarkan Pasal 2 tersebut seharusnya

mereka secara khusus dan penuh waktu diangkat oleh Walikota Madiun untuk menduduki jabatan fungsional sebagai tenaga perancang Perda.

Faktanya, yang disebut dengan *legal drafter* oleh Bagian Hukum tersebut tidak lain adalah para staf Bagian Hukum yang selama ini terlibat dalam penyusunan Raperda yang tengah disiapkan *leading sector*. Jadi, tenaga perancang Perda tersebut bukanlah tenaga perancang fungsional sebagaimana yang diatur oleh Perpres No. 37 Tahun 2006.

Pemda Kabupaten Sidoarjo memang tidak memiliki *legal drafter*. Namun demikian Pemda tersebut mengangkat konsultan yang berasal dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga (Unair) dalam menyiapkan draf Raperda. Meski hanya sebagai konsultan, tapi keberadaan mereka yang ikut melakukan supervisi dan menelaah Raperda yang berasal dari *leading sector* yang masuk ke Bagian Hukum dapat dikatakan mendekati sebagai tenaga perancang Perda. Dikatakan “mendekati” disebabkan akademisi dari Unair tersebut tidak secara khusus diangkat sebagai tenaga fungsional yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Raperda. Mereka hanya mensupervisi, memberikan masukan, dan mengoreksi draf Raperda.

Bagian Hukum Pemkab Blitar memang tidak memiliki *legal drafter* maupun konsultan Perda yang tetap. Namun, pada saat-saat tertentu Pemkab Blitar mengundang konsultan yang berasal dari akademisi Unair dan Unibraw untuk dilibatkan oleh *leading sector* pada saat merancang Raperda yang memang secara spesifik kurang dikuasai olehnya. Misal pada saat Bappeda menyusun Raperda RPJP/MD, *leading sector* tersebut melakukan konsultasi dengan akademisi dari Unair maupun dari Unibraw,

bahkan kedua PTN (Perguruan Tinggi Negeri) tersebut terlibat secara intensif dalam merancang RPJM/P di Kabupaten tersebut.

Melalui serangkaian wawancara yang lebih dalam dengan *leading sector* di lokasi penelitian diperoleh gambaran bahwa pada masing-masing *leading sector* ketika menyusun/merancang draf Raperda biasanya dikerjakan oleh staf yang dinilai mampu – dalam hal ini bisa benar-benar seorang staf, bisa seorang kepala subbagian/dinas, juga bisa kepala bagian/dinas itu sendiri – untuk menyiapkan naskah awal draf Raperda. Jika sudah selesai kemudian akan dibahas dengan staf lainnya di *leading sector* itu sendiri – yang membentuk suatu tim kecil – sambil sesekali waktu berkonsultasi dengan Bagian Hukum.

Manakala draf Raperda yang disusun oleh *leading sector* sudah dianggap siap, Kepala Bagian Hukum kemudian memberi tahu Sekretaris Daerah untuk melakukan pembahasan lebih lanjut di tingkat Tim Antar SKPD terkait/Tim Eksekutif. Pembahasan di tingkat Tim Eksekutif – yang diketuai pejabat pimpinan *leading sector* dan Kepala Bagian Hukum sebagai sekretaris tim – dimaksudkan untuk memperoleh masukan dari instansi terkait lainnya dalam rangka menyempurnakan draf Raperda. Dengan keterlibatan unit kerja atau SKPD terkait dalam membahas draf Raperda, maka keberadaan seluruh Tim Eksekutif dalam merancang Perda tidak dapat diabaikan. Mereka pada akhirnya ikut terlibat dalam proses perancangan Raperda yang pada awalnya disusun oleh *leading sector* bersama Bagian Hukum.

Terkait dengan penyebarluasan/publikasi Raperda, dari lokasi penelitian diperoleh fakta bahwa ada dua kemungkinan yang dilakukan oleh Tim Eksekutif, yaitu

(1) ada Raperda dipublikasikan, dan (2) ada Raperda yang tidak dipublikasikan. Draf Raperda akan dipublikasikan kepada masyarakat manakala materinya menyangkut kepentingan langsung masyarakat luas (kepentingan umum), seperti Raperda RPJP/MD. Ada beberapa media yang pernah digunakan sebagai sarana publikasi/sosialisasi draf Raperda, yaitu: (a) melalui Radio milik Pemerintah Daerah, (b) lokakarya/seminar, (c) melakukan pertemuan dengan warga masyarakat yang terkait (*stake holders*) dengan materi Raperda, dan (d) melalui media massa baik lokal, regional, maupun nasional yang memiliki wartawan di lokasi penelitian.

Pada waktu pemublikasian ini Pemda kadangkala memberikan draf Raperda langsung kepada kelompok masyarakat tertentu yang akan terkena dampak dari penerapan Perda (*stake holders*), tapi juga kadangkala hanya poin-poin tertentu yang dianggap penting yang dipublikasikan. Raperda tentang Tata Ruang dan Raperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang Daerah (RPJMD/RPJMPD) merupakan beberapa contoh dari Raperda yang dipublikasikan ketika sedang dirancang di tingkat Tim eksekutif.

Raperda yang tengah dibahas di tingkat Tim Eksekutif tidak dipublikasikan ke masyarakat dikarenakan pokok materi yang diatur hanya merupakan penjabaran lebih lanjut (*breakdown*) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Raperda terkait dengan pembentukan struktur organisasi/kelembagaan di lingkungan Pemda biasanya tidak disebarluaskan, sebab ini hanya menyangkut kebutuhan Pemda setempat. Bahkan Pemda di lokasi penelitian juga acapkali tidak menyebarkan Raperda yang mengatur pungutan kepada masyarakat, dengan latar belakang kekhawatiran bahwa jika

disebarluaskan akan memakan waktu yang lama dan sulit mengakomodasikan keinginan masyarakat yang pada dasarnya tidak ingin dibebani pungutan-pungutan.

Di tengah-tengah proses penyusunan draf Raperda tersebut, kadangkala DPRD diberi tahu bahwa eksekutif sedang menyusun draf Raperda. Maksud pemberitahuan tersebut tidak sekedar sebagai bahan pengetahuan bagi DPRD bahwa eksekutif tengah menyusun draf, namun dimaksudkan agar sejak awal penyusunan draf Raperda ada perhatian dan masukan-masukan dari pihak legislatif. Namun, diberi tahu atau tidaknya proses penyiapan draf Raperda pada dasarnya juga tergantung kepada kemauan dan kepentingan eksekutif daerah.

Untuk cek silang apakah eksekutif daerah mempublikasikan Raperda yang tengah disusun, Tabel 18 berikut menggambarkan jawaban responden terhadap pertanyaan apakah setiap Raperda yang tengah disusun dipublikasikan oleh Pemda.

Tabel 18

**TANGGAPAN RESPONDEN TERHADAP PEMUBLIKASIAN RAPERDA
OLEH PEMERINTAH DAERAH DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SEMUA DIPUBLIKA- SIKAN	16	11	8	7	42	18,42
2	TIDAK DIPUBLIKA- SIKAN	7	5	11	7	30	13,16
3	TIDAK SEMUA DIPUBLIKASIKAN	25	35	36	37	133	58,33
4	TIDAK TAHU/ TIDAK MENJAWAB	8	8	3	4	23	10,09
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Paparan pada Tabel 18 tersebut menunjukkan bahwa mayoritas responden (58,33%) menjawab tidak semua Pemda di lokasi penelitian mempublikasikan Raperda (berarti ada Raperda yang dipublikasikan dan ada yang tidak dipublikasikan) yang tengah dirancang. Sementara ada sekitar 18,42% responden yang menyatakan bahwa Raperda yang tengah disiapkan Pemda semuanya dipublikasikan. Dan yang menyatakan bahwa semua Raperda yang tengah disiapkan oleh Pemda tidak dipublikasikan ada sekitar 13,16%. Yang tidak tahu dan/atau tidak memberi tanggapan sekitar 10,09%.

Paparan data pada Tabel 18 tersebut mengindikasikan bahwa dengan mayoritas responden (58,33%) menjawab bahwa tidak semua Pemda mempublikasikan Raperda yang tengah disusun kepada masyarakat berarti pasca diundangkannya UUP3 tahun 2004 telah terjadi perubahan – meski belum maksimal – dalam hal keterbukaan proses pembentukan Perda. Dengan tambahan 18,42% responden yang menyatakan bahwa semua Raperda dipublikasikan juga menunjukkan bahwa meski masih terbatas, asas keterbukaan (*openness principle*) dalam proses penyusunan Raperda sudah mulai terimplementasikan di lokasi penelitian. Hanya saja yang perlu dicatat bahwa dengan mayoritas responden menjawab “tidak semua Raperda dipublikasikan”, dapat dikemukakan bahwa bahwa Pemda masih memilih-milih Raperda mana yang perlu dipublikasikan dan mana yang sekiranya tidak dipublikasikan.

Bagi Pemkot Probolinggo yang tidak mempublikasikan semua Raperda yang tengah disusun ke masyarakat, tentunya tidak sesuai dengan perintah normatif dalam Pasal 6 ayat (1) Perda No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi yang berbunyi: “Badan publik dalam penyelesaian tugas dan fungsinya wajib untuk

menyampaikan informasi kepada masyarakat dengan cepat dan tepat waktu”. Sementara itu, media massa cetak maupun elektronik yang ada di lokasi penelitian dalam memberikan jawaban terkait masalah pemublikasian Raperda dapat dilihat pada Tabel 19 berikut.

Tabel 19

**TANGGAPAN MEDIA MASSA TERHADAP PENYEBARLUASAN RAPERDA
OLEH PEMERINTAH DAERAH DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN MEDIA MASSA	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SEMUA DIPUBLIKA-SIKAN	4	-	2	-	6	15,39
2	TIDAK DIPUBLIKA-SIKAN	-	-	2	1	3	7,69
3	TIDAK SEMUA DIPUBLIKASIKAN	5	9	8	8	30	76,92
4	TIDAK TAHU/ TIDAK MENJAWAB	-	-	-	-	-	-
JUMLAH		9	9	12	9	39	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Dari paparan Tabel 19 tersebut tampak bahwa mayoritas reponden (76,92%) dari kalangan media massa menjawab bahwa tidak semua Raperda yang tengah disusun Pemda dipublikasikan. Kecenderunagn jawaban demikian ini tampak selaras dengan kecenderungan jawaban responden dari kalangan *civil society* sebagaimana terpapar pada Tabel 18. Sementara yang menyatakan semua Raperda dipublikasikan adalah sebesar 15,39%. Dan yang menyatakan Raperda tidak dipublikasikan sebanyak 7,69%. Dengan komposisi jawaban media massa yang demikian itu dan dibandingkan dengan

jawaban responden dari kalangan *civil society* dapat diketengahkan bahwa tidak semua Raperda yang tengah dirancang Pemda dipublikasikan ke masyarakat.

Dalam pembahasan Raperda di tingkat eksekutif tersebut, kadangkala Sekretaris Daerah hadir sendiri, namun tidak jarang diwakilkan kepada asistennya. Waktu yang dibutuhkan dalam membahas Raperda di tingkat Tim Eksekutif ini sangat bervariasi. Kadangkala dua sampai tiga kali rapat dengan waktu yang tidak sampai satu bulan sudah selesai dalam membahas draf Raperda.

Namun tidak jarang dibutuhkan waktu yang lebih lama yang bisa mencapai berbulan-bulan karena materinya masih perlu disinkronkan jika menyangkut materi yang juga bagian dari materi kewenangan unit kerja/SKPD lainnya. Lamanya waktu penyusunan draf Raperda juga bisa terjadi dikarenakan pada saat merancang Raperda, Tim Eksekutif melakukan studi banding ke daerah lain yang menurut informasi telah memiliki Perda yang materinya sama dengan Raperda yang tengah dibahas oleh Tim Eksekutif.

Manakala draf Raperda sudah selesai dibahas dan dinyatakan sudah siap, kemudian dilakukan paraf koordinasi oleh *leading sector* dan semua unit kerja/SKPD terkait yang terlibat dalam Tim Eksekutif dengan dikoordinasikan Kepala Bagian Hukum. Selanjutnya Raperda tersebut disampaikan kepada Sekretaris Daerah untuk kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah. Meski secara normatif Sekretaris Daerah mempunyai kewenangan untuk mengoreksi (merubah dan/atau menyempurnakan) draf Raperda, namun pada umumnya draf Raperda tidak dikoreksi lagi. Dengan surat

pengantar yang disiapkan Bagian Hukum, kemudian Kepala Daerah menyampaikan Raperda dimaksud kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan.

D.1.2. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Lingkungan Legislatif

Daerah

D.1.2.1. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Perencanaan penyusunan Perda di lingkungan legislatif daerah mengikuti tata cara yang terumus dalam Peraturan Tatib DPRD. Dalam Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian dapat diketahui bahwa perencanaan penyusunan Perda usul inisiatif DPRD dapat dilakukan oleh setiap anggota DPRD. Usulan Perda tersebut dapat diajukan ke Pimpinan DPRD jika didukung oleh sekurang-kurangnya lima anggota DPRD.

Selama penelitian berlangsung, DPRD hasil Pemilu Tahun 2004 hanya sekali menyusun Raperda atas usul inisiatif, yaitu saat menyusun Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Gagasan untuk menyusun Perda tentang Kedudukan Protokoler – sebagai satu-satunya Perda usul inisiatif yang pernah dibuat oleh DPRD di empat lokasi penelitian selama ini – secara formal berasal dari beberapa anggota DPRD dari Fraksi yang berbeda dalam menyikapi terbitnya peraturan perundang-undangan baru, yakni PP No. 24 Tahun 2004 yang diubah dengan PP No. 37 Tahun 2005 dan yang diubah lagi dengan PP No. 37 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Di luar Perda tentang Kedudukan Protokoler tersebut memang juga muncul gagasan untuk menyusun Perda berdasarkan: (1) hasil penjangkaran aspirasi masyarakat (jaring asmara) pada saat reses, (2) usulan masyarakat yang disampaikan langsung ke DPRD, dan (3) hasil studi banding ke daerah lain. Namun pada akhirnya rencana penyusunan Perda itu kemudian disampaikan ke pihak eksekutif daerah untuk menyusunnnya karena eksekutif daerah dianggap lebih berpengalaman, menguasai persoalan, dan memiliki informasi serta data yang lebih baik dibanding DPRD.

Perencanaan penyusunan Perda di lingkungan legislatif daerah di lokasi penelitian diawali dengan sejumlah anggota DPRD (lebih dari 5 orang) mengajukan usulan tertulis beserta tanda tangan pengusul kepada Pimpinan DPRD untuk menyusun Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Usulan tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD sudah dalam bentuk draf Raperda yang difasilitasi Sekretariat DPRD. Pimpinan DPRD kemudian mengadakan rapat dengan Panitia Musyawarah (Panmus) untuk memperoleh pertimbangan terhadap usulan anggota DPRD tersebut. Sesuai dengan Peraturan Tatib DPRD, salah satu tugas dari Panmus adalah memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja dan pelaksanaan hak DPRD.

Dalam perencanaan penyusunan Perda, selain DPRD Kota Madiun yang membuat naskah akademik dengan meminta bantuan dari Fakultas Hukum Universitas Merdeka (Unmer) Madiun, tiga DPRD lainnya di lokasi penelitian tidak membuat naskah akademik dengan alasan bahwa materi dalam Perda tinggal mengadopsi materi yang ada dalam PP No. 37 Tahun 2005. Karena tidak ada naskah akademik, maka tidak

ada pertimbangan yang paling rasional mengenai pentingnya penyusunan Perda tersebut baik dari sisi yuridis, sosiologis, politis, dan filosofis. Yang ada hanya pertimbangan normatif karena “mematuhi perintah hukum”.

Di samping menyangkut masalah rasionalitas perlunya nasakah akademik sebagai acuan objektif-ilmiah untuk menentukan kelayakan penyusunan Perda, agar perencanaan penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, bertahap, terpadu, dan sistematis, maka perencanaan penyusunan Perda, sesuai Pasal 15 ayat (2) UUP3, perlu dilakukan dalam suatu Prolegda.

Dari lokasi penelitian ditemukan fakta bahwa dari empat lokasi penelitian, hanya DPRD Kabupaten Kota Blitar yang memiliki Prolegda. Sedang tiga DPRD lainnya belum/tidak memiliki Prolegda. Mengenai eksistensi Prolegda tersebut dapat dilihat pada Tabel 20 berikut.

Tabel 20

EKSISTENSI PROLEGDA PADA DPRD DI LOKASI PENELITIAN

NO	DPRD KABUPATEN/KOTA	EKSISTENSI PROLEGDA	KETERANGAN
1	KOTA PROBOLINGGO	BELUM MEMBUAT	-
2	KOTA MADIUN	BELUM MEMBUAT	-
3	KABUPATEN SIDOARJO	BELUM MEMBUAT	-
4	KABUPATEN BLITAR	SUDAH MEMBUAT	Keputusan Pimpinan DPRD No. 11 Th 2006 ttg Rencana Kerja dan Program Legislasi Daerah DPRD Kab. Blitar Tahun 2006

Sumber: Data Skunder dan Primer Diolah.

Dari Tabel 20 tersebut menginformasikan bahwa hanya DPRD Kabupaten Blitar yang memiliki Prolegda, yaitu berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD No. 11 Tahun 2006 tentang Rencana Kerja dan Program Legislasi Daerah DPRD Kabupaten Blitar

Tahun 2006. Dalam Keputusan DPRD tersebut dinyatakan bahwa Prolegda Kabupaten Blitar Tahun 2006 dibuat dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Keputusan menetapkan Prolegda, di samping sebagai wujud pelaksanaan Pasal 15 ayat (2) UUP3, juga berdasarkan hasil Rapat Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Blitar tanggal 14 Juni 2006 yang sebelumnya telah melakukan rapat bersama dengan eksekutif daerah. Dalam Prolegda berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Blitar No. 11 Tahun 2006 tersebut ditentukan tentang prioritas dan rencana kerjanya dalam membahas Raperda.

DPRD lainnya yang tidak memiliki Prolegda kiranya berdampak terhadap tidak jelasnya rencana kerja DPRD dalam hal pembentukan Perda. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa tidak akan ada prioritas yang jelas dalam implementasi fungsi legislasi Perda, sebab perencanaan yang bertahap, terarah, terpadu, dan sistematis dalam penyusunan Perda baik dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang sebelumnya tidak dibuat.

Pada akhirnya DPRD hanya pasif menunggu sambil kadang-kadang diberitahu oleh Bagian Hukum mengenai Raperda apa saja yang tengah disiapkan oleh eksekutif daerah. Model penyusunan Perda yang tanpa didasarkan pada Prolegda tersebut berimplikasi pada model penyusunan Perda yang tidak terencana, bertahap, terpadu, dan sistematis sesuai kebutuhan dan permasalahan daerah yang harus diprioritaskan setiap tahun. Dengan demikian yang terjadi adalah model penyusunan Perda yang parsial dan tergantung kepada prakarsa *leading sector*.

D.1.2.2. Perancangan Rancangan Peraturan Daerah

Usul inisiatif Raperda DPRD yang disampaikan oleh minimal 5 orang anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD sudah harus dalam format draf Raperda. Draft Raperda yang diajukan ke Pimpinan DPRD disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD. Oleh Pimpinan DPRD, draft Raperda dibawa ke rapat Panmus. Rapat Panmus akan merekomendasikan alat kelengkapan mana yang akan membahas draft Raperda tersebut, yang dalam hal ini bisa ke Komisi I yang membidangi masalah hukum atau bisa juga dibahas di Pansus. Sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Tatib DPRD, salah satu tugas dari Komisi adalah melakukan pembahasan terhadap Raperda dan Rancangan Keputusan DPRD.

Setelah melakukan pembahasan Raperda, Komisi I mengembalikan draft Raperda kepada Panmus. Selanjutnya Panmus menyampaikan draft Raperda kepada Pimpinan DPRD dan menentukan jadwal Rapat Paripurna DPRD. Draft Raperda tersebut kemudian oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD. Dalam Rapat Paripurna DPRD tersebut, para pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan atas usul prakarsa penyusunan Raperda. Setelah itu, anggota DPRD lainnya diberi kesempatan untuk memberikan pandangan dan Kepala Daerah diberi kesempatan untuk memberikan pendapat. Selanjutnya para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya dan pendapat Kepala Daerah.

Sebelum usul prakarsa anggota DPRD diputus menjadi usul prakarsa DPRD, pemrakarsa akan memperbaiki dan juga mengubah rumusan-rumusan pasal dalam Raperda berdasarkan pandangan anggota DPRD lainnya dan pendapat Kepala Daerah,

sehingga draf Raperda relatif lebih sempurna dibanding draf awal. Berdasarkan Raperda yang sudah diperbaiki tersebut kemudian DPRD menyatakan menerima usul prakarsa anggota DPRD menjadi usul prakarsa DPRD secara institusional.

Dalam proses perancangan Raperda tersebut, tidak seluruh DPRD didampingi oleh tenaga perancang Perda. Hanya DPRD Kota Madiun yang didampingi oleh para ahli (*experts*) dari LGSP (*Local Government Support Program*) yang *founding*-nya dari USAID (*United State Agency International Development*). Keberadaan LGSP yang mendampingi DPRD Kota Madiun dalam merancang Raperda tersebut bukannya dilakukan secara rutin dan melembaga, namun hanya kebetulan saja pada saat LGSP (dengan biaya penuh dari LGSP dan USAID) membuat “Lokakarya Penguatan Kompetensi Anggota DPRD Kota Madiun”, pada saat itu juga DPRD tengah merancang Raperda tentang Kedudukan Protokoler.

Tampaknya hasil pendampingan dari LGSP maupun naskah akademik yang dibuat oleh Fakultas Hukum Unmer Madiun tidak dilakukan secara komprehensif, baik dari sisi yuridis, politis, sosiologis, maupun filosofisnya. Dicantumkan tunjangan komunikasi intensif dan dana operasional pimpinan dan anggota DPRD yang dibayarkan terhitung mulai tanggal 1 Januari 2006 dalam Perda tersebut, menunjukkan bahwa pendampingan LGSP maupun naskah akademik yang dibuat Fakultas Hukum Unmer Madiun lebih menitikberatkan pada sisi normatif saja dan tidak dilakukan secara sistematis-holistik-futuristik.

Jika dari aspek keholistikan dari norma hukum telah dieksplorasi secara baik, akan dapat ditunjukkan bahwa ada UU lain yang dilanggar oleh PP No. 37 tahun 2006

yang di-*breakdown* ke dalam Perda tersebut, sehingga tidak akan direkomendasikan munculnya pasal “pembayaran tunjangan komunikasi intensif dan dana operasional yang dihitung mulai tanggal 1 Januari 2006, sementara Perda tersebut disetujui bersama tanggal 14 Desember 2006”.

Sebenarnya perihal kedudukan keuangan anggota dan pimpinan DPRD merupakan issue yang sensitif dan saat itu menjadi perhatian nasional. Namun, di lokasi penelitian, issue tersebut tidak memperoleh respons yang intensif dari masyarakat. Hal ini dikarenakan selama proses penyusunan draf Raperda, DPRD tidak melakukan publikasi ke masyarakat, melainkan hanya meminta dibuatkan naskah akademik kepada Unmer tersebut. Demikian juga halnya dengan DPRD Sidoarjo. Penundaan pembahasan Raperda bukan karena desakan masyarakat setempat, melainkan karena ada “perhatian” nasional terkait besaran dan waktu pembayaran keuangan DPRD tersebut.

D.2. Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Persiapan pembahasan Raperda dimulai pada saat DPRD menerima Raperda baik yang berasal dari inisiatif DPRD maupun dari prakarsa Kepala Daerah. Raperda yang disiapkan Kepala Daerah disampaikan dengan nota/surat pengantar Kepala Daerah kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan DPRD, disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Penyampaian Raperda tersebut tujuannya adalah untuk membahas Raperda dalam rangka mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah.

DPRD Kabupaten Blitar pernah menerima Raperda tentang RPJP-D Kabupaten Blitar Tahun 2006-2026 untuk dilakukan pembahasan dengan Surat Pengantar No. 050/588/409.207/ 2006 tanggal 8 Nopember 2006 dari Kepala BAPPEDA Kabupaten Blitar. Surat pengantar ini tentu saja tidak sesuai dengan Peraturan Tatib DPRD maupun Permendagri No. 16 Tahun 2006 yang menentukan bahwa penyampaian surat pengantar pembahasan Raperda ditandatangani Kepala Daerah. Meski tidak prosedural, ternyata DPRD maupun Bupati Blitar tidak mempermasalahkan hal tersebut dan terus melanjutkan pembahasan Raperda.

Hampir semua Raperda yang berasal dari Kepala Daerah yang disampaikan ke DPRD di lokasi penelitian tidak disertai naskah akademik. DPRD Kabupaten Blitar yang menyatakan kadang-kadang Raperda dari eksekutif daerah disertai naskah akademik, ketika diminta arsip tentang hal tersebut ternyata tidak dapat ditunjukkan. Untuk Raperda usul inisiatif DPRD, ternyata hanya DPRD Kota Madiun yang menyertakan naskah akademik meski kurang sesuai dengan mekanisme pembuatan naskah akademik. Tabel 21 berikut merupakan tanggapan DPRD terkait tidak adanya naskah akademik.

Tabel 21

**TANGGAPAN DPRD TERHADAP EKSISTENSI NASKAH AKADEMIK
DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN DPRD	KOTA PROBOLI- NGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR
1	Meminta Kepala Daerah agar membuat naskah akademik lebih dahulu	V	V	V	-
2	Menyarankan pihak eksekutif agar menyertakan naskah akademik	-	-	-	V
3	Tidak mempermasalahkan/membiarkan saja meski tidak ada naskah akademik	-	-	-	-

Sumber: Data Primer dan Sekunder Diolah

Dari paparan Tabel 21 tersebut dapat dilihat bahwa tanggapan masing-masing DPRD di lokasi penelitian hampir sama, yakni DPRD Kota Probolinggo, Kota Madiun dan Kabupaten Sidoarjo meminta Kepala Daerah agar membuat naskah akademik terlebih dahulu. Sementara DPRD Kabupaten Blitar menyarankan agar pihak eksekutif menyertakan naskah akademik. Namun permintaan dan saran agar dibuat naskah akademik tersebut ternyata hanya sebatas permintaan dan saran formalitas saja yang tidak ada tindak lanjutnya. Artinya, meski Raperda tidak disertai naskah akademik, pada kenyataannya hal itu tidak menghalangi proses pembahasan yang bertingkat-tingkat di legislatif daerah dan terus berjalan tanpa adanya kendala.

Dari wawancara dengan mantan anggota Pansus dan pimpinan DPRD Kota Madiun serta penelusuran terhadap Risalah Rapat Paripurna DPRD Kota Madiun dalam Membahas dan Menetapkan 12 (dua belas) Raperda Kota Madiun 14 Desember 2006, muncul peristiwa yang tidak lazim dalam pembuatan naskah akademik. Seharusnya

naskah akademik dibuat oleh pemrakarsa Raperda. Namun yang terjadi pada pembahasan Raperda di DPRD Kota Madiun pada akhir tahun 2006 tersebut terjadi keanehan, yakni 12 (dua belas) Raperda yang diusulkan oleh Walikota Madiun, tapi yang berinisiatif membuat naskah akademiknya adalah DPRD Kota Madiun.

Naskah akademik yang dibuat oleh Fakultas Hukum Unmer Madiun terhadap Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Madiun – sebagai Raperda usul inisiatif – juga tidak lazim. Sebab, naskah akademik itu dibuat di tengah pembahasan Raperda oleh DPRD Kota Madiun. Padahal, naskah akademik seharusnya dibuat terlebih dahulu yang nantinya dijadikan sandaran dalam rangka menyusun draf Raperda. Jika draf Raperda sudah ada, baru kemudian dibuatkan naskah akademik, maka hal itu lebih tepat jika dimasukkan dalam katagori opini atau pendapat ahli atas draf Raperda.

Setelah Pimpinan DPRD melakukan penelitian singkat tentang nota/surat pengantar beserta Raperdanya, kemudian dilakukan Rapat Panmus untuk menentukan jadwal seluruh tahapan-tahapan dari awal sampai akhir terkait pembahasan Raperda yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD. Jadwal pembahasan Raperda tersebut bersifat relatif yang sewaktu-waktu dapat diubah baik oleh Pimpinan DPRD jika ada hal-hal yang bersifat mendesak setelah mendapat saran, masukan, dan pertimbangan dari Panmus maupun oleh anggota DPRD itu sendiri.

Penelusuran terhadap jadwal yang pernah dibuat oleh Panmus di lokasi penelitian menunjukkan 2 (dua) macam, yaitu sebagai berikut:

- (1) Adakalanya jadwal pembahasan Raperda yang dibuat Panmus mengagendakan tahapan-tahapan pembicaraan yang ditulis secara rinci dimulai dari Pembicaraan Tahap I hingga Pembicaraan Tahap IV yang di dalamnya juga dirinci tentang rapat-rapat serta kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh DPRD.
- (2) Adakalanya jadwal pembahasan Raperda yang dibuat Panmus tidak mengagendakan secara rinci tahapan-tahapan pembicaraan, namun hanya menjadwalkan rapat-rapat yang akan dilakukan oleh DPRD setempat dalam rangka membahas Raperda.

Sedangkan alokasi waktu yang digunakan untuk pembahasan Raperda dalam satu masa persidangan sangat bervariasi: 1) ada yang membahas Raperda hanya beberapa hari langsung selesai (ada yang hanya sehari dan ada yang lebih dari sehari tetapi tidak lebih dari satu minggu); 2) ada juga yang berbulan-bulan dan baru selesai hingga satu tahun; namun, 3) pada umumnya tidak melebihi dari 2 (dua) bulan.

Contoh jadwal pembahasan Raperda yang hanya beberapa hari selesai adalah pada saat DPRD membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler DPRD Kota Probolinggo dan Kota Madiun. DPRD Kota Probolinggo menjadwalkan pembahasan Raperda tentang Kedudukan Protokoler tersebut hanya 3 (hari) mulai tanggal 26 Desember 2005 yang berakhir tanggal 28 Desember 2005. Bahkan DPRD Kota Madiun hanya memerlukan waktu 1 (satu) hari, yakni hanya tanggal 14 Desember 2006, saat membahas dan menyetujui Raperda Kedudukan Protokoler menjadi Perda.

Di samping hanya menjadwalkan 1 (satu) hari dalam pembahasan Raperda, DPRD Kota Madiun juga pernah membahas Raperda yang diajukan Walikota Madiun hampir satu tahun lamanya. Hal ini terjadi ketika DPRD membahas 14 Raperda yang

diajukan Walikota Madiun tanggal 8 Desember 2005 dan 29 Desember 2005, dan baru berakhir pembahasannya pada tanggal 14 Desember 2006.³³⁹ Nota Penjelasan Walikota Madiun terhadap 14 Raperda disampaikan pada Rapat Paripurna I tanggal 20 Maret 2006. Tanggal 13 April 2006 Rapat Paripurna DPRD Kota Madiun dengan acara pembentukan Pansus.

Setelah terbentuknya Pansus, DPRD kemudian melakukan pengkajian Raperda bersama LGSP (*Local Government Support Program*) yang dilakukan pada tanggal 19 – 21 Mei 2006 di Kota Batu. Di samping itu DPRD juga minta bantuan Fakultas Hukum Unmer Madiun untuk mengkritisi Raperda dari segi akademiknya, lalu terbitlah hasil kritisi tersebut berupa “Laporan Naskah Akademik dan Kritisi Hukum Raperda Kota Madiun” yang dilaksanakan pada 11 s/d 13 Desember 2006. Tanggal 14 Desember 2006 dilakukan Rapat Paripurna DPRD terkait Pengambilan Keputusan terhadap 14 Raperda.

D.2.1. Pembicaraan Tahap I

Dalam tahap ini, Kepala Daerah atau salah seorang Pimpinan DPRD (bisa juga pimpinan Komisi atau pimpinan Pansus) atas nama DPRD menyampaikan Nota Penjelasan terkait dengan Raperda yang diajukan, yang berisi tentang pokok-pokok pikiran dan alasan-alasan mengapa Raperda disusun, serta dijelaskan pula secara rinci materi pokok Raperda. Dengan demikian, latar belakang kepentingan dan tujuan dari

³³⁹ Karena pembahasan Raperda yang berlarut-larut tersebut, Pimpinan Rapat DPRD mengingatkan dalam Rapat Paripurna dalam rangka Penyampaian Nota Penjelasan Walikota Madiun terhadap RAPBD Perubahan Tahun Anggaran 2006. Lihat Naskah Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD Kota madiun tanggal 3 Oktober 2006.

DPRD atau Kepala Daerah dalam menyusun Raperda dapat ditelaah dari isi Nota Penjelasan Raperda.

Penyampaian Nota Penjelasan tersebut dilakukan dalam Rapat Paripurna DPRD yang bersifat terbuka. Pada umumnya, yang diundang untuk mengikuti dan mendengarkan penyampaian Nota Penjelasan tersebut dari berbagai kalangan yaitu: pejabat dan pimpinan unit kerja/SKPD, pejabat Muspida/instansi vertikal dan BUMN, pimpinan *civil society*, tokoh masyarakat, pers, dan perguruan tinggi yang ada di masing-masing daerah. Namun, di DPRD Kabupaten Blitar pada saat Rapat Paripurna tersebut tidak tampak adanya undangan dari unsur *civil society*.

Agenda yang dilakukan DPRD pasca selesainya penyampaian Nota Penjelasan tidak sama. Ada Panmus DPRD yang langsung membentuk Pansus dengan tugas untuk melakukan pembahasan Raperda secara intensif, seperti yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sidoarjo dan DPRD Kabupaten Blitar. Sementara Panmus DPRD Kota Probolinggo dan DPRD Kota Madiun membentuk Pansus setelah penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-fraksi DPRD yang dilakukan pada Pembicaraan Tahap II.

Peraturan Tatib DPRD menentukan bahwa yang bertugas untuk melakukan pembahasan Raperda adalah Komisi yang membidangi materi Raperda yang bersangkutan. Bahkan di DPRD Kabupaten Sidoarjo, yang melakukan pembahasan Raperda ada pada Panitia Legislasi (Panleg). Keputusan DPRD Kabupaten Sidoarjo No. 4 Tahun 2006 tentang Pembentukan Panitia Legislasi DPRD Kabupaten Sidoarjo menetapkan 3 (tiga) tugas Panleg yang dua di antaranya adalah: 1) Melaksanakan kajian-kajian terhadap seluruh Raperda dan atau Perda Kabupaten Sidoarjo terhadap

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan 2) Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap Raperda yang akan dibahas dan atau Perda Kabupaten Sidoarjo yang perlu dilakukan revisi.

Hingga penelitian ini berlangsung, pembahasan Raperda di DPRD Kabupaten Sidoarjo tidak dilakukan oleh Panleg, namun dilakukan oleh Pansus. Hal demikian ini juga terjadi di semua DPRD lokasi penelitian yang memutuskan bahwa pembahasan Raperda dilakukan oleh Pansus. Keputusan Panmus membentuk Pansus untuk membahas Raperda tidak salah, sebab salah satu tugas Panmus yaitu "Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus". Tampaknya kesepakatan membentuk Pansus yang bertugas membahas Raperda adalah adanya norma yang khas dari tugas Pansus, yaitu: "... melaksanakan tugas tertentu yang memerlukan penanganan secara khusus dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh DPRD", yang hasil kerjanya akan dipertanggungjawabkan dan dilaporkan kepada DPRD.

Anggota Pansus terdiri atas anggota Komisi yang mewakili semua unsur Fraksi. Dengan demikian keanggotaan Pansus mencerminkan konstelasi kekuatan politik yang ada di DPRD. Pansus yang sudah dibentuk pada pembicaraan tahap I ini langsung bekerja dengan melakukan pembuatan jadwal kerja yang khusus bagi Pansus. Di samping itu, Fraksi-fraksi juga mulai mengadakan serangkaian rapat dengan acara penyiapan dan penyusunan Pemandangan Umum (PU) yang akan disampaikan dalam pembicaraan tingkat II. Meski Fraksi bukan salah satu alat kelengkapan DPRD, namun suaranya sangat menentukan dalam hal diterima atau tidaknya suatu Raperda menjadi Perda. Dengan demikian PU Fraksi akan sangat diperhatikan oleh eksekutif daerah

maupun legislastif daerah, sebab suara Fraksi adalah kristalisasi yang mencerminkan seluruh suara dan kekuatan anggota pada masing-masing Fraksi DPRD.

D.2.2. Pembicaraan Tahap II

Dalam pembicaraan tahap II ini ada beberapa agenda yang dilakukan oleh DPRD yaitu sebagai berikut:

- 1) Fraksi-fraksi DPRD menyampaikan PU dalam Rapat Paripurna jika Raperda dari eksekutif, atau Kepala Daerah menyampaikan pendapatnya jika Raperda merupakan usul inisiatif DPRD;
- 2) Pembentukan Pansus bagi DPRD yang belum membentuk Pansus pada saat pembicaraan tahap I;
- 3) Kepala Daerah menyampaikan jawaban terhadap PU Fraksi-fraksi dalam Rapat Paripurna jika Raperda dari eksekutif, atau Fraksi-fraksi menyampaikan jawaban terhadap pendapat Kepala Daerah jika Raperda merupakan usul inisiatif DPRD .

Hasil penelahaan terhadap materi PU Fraksi-fraksi pada dasarnya masih bersifat umum dan belum secara khusus mengkaji substansi Raperda. Secara umum, PU Fraksi berisi tentang: (1) minta penjelasan lebih lanjut kepada eksekutif terkait dengan materi yang terkandung dalam Raperda; (2) mempertanyakan dasar hukum pembentukan Raperda; (3) mempertanyakan apakah dalam penyusunan Raperda sudah dilakukan penelitian lebih dahulu; (4) mempertanyakan kinerja birokrat daerah dalam menangani kesenjangan antara fakta yang ada di masyarakat dan kebijakan pengaturan yang selama ini telah dilakukan; (5) minta kepada eksekutif untuk lebih meningkatkan

profesionalitas kinerjanya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terkait problem ekonomi-sosial-politik yang muncul di masyarakat berkenaan dengan diterbitkannya Perda; (6) jika Raperda terkait dengan pungutan (retribusi daerah/pajak daerah), Fraksi meminta agar pungutan yang dimaksudkan sebagai sarana untuk meningkatkan PAD tidak memberatkan masyarakat; (7) menyatakan siap dan mendukung Raperda untuk ditingkatkan menjadi Perda.

Dalam kaitan ini perlu dikemukakan bahwa meski ada kesamaan ideologi partai antara kepala daerah dengan ketua DPRD di tiga lokasi penelitian, namun tidak serta merta fraksi yang seideologi menyetujui begitu saja Raperda kepala daerah. Pembacaan terhadap PU Fraksi-fraksi yang “seideologi” dengan kepala daerah dapat dikemukakan bahwa pada umumnya mereka meminta penjelasan mempertanyakan tentang relevansi dan kesiapan eksekutif dalam mengimplementasikan Perda. Sebagai misal PU FPDI-P Kota Probolinggo terhadap Raperda Tarif Retribusi Parkir yang diajukan Walikota Probolinggo Tahun 2005 sebagai berikut: “a. Dasar pertimbangan apa yang dipergunakan Eksekutif dalam menentukan kenaikan tarif retribusi; b. Sebaliknya dengan kenaikan tersebut peningkatan pelayanan bagaimana yang akan diterima masyarakat; ...”.³⁴⁰

Sementara fraksi yang menempatkan anggotanya menjadi Ketua DPRD yang tidak seideologi dengan kepala daerah justru tidak terlampaui banyak mempertanyakan Raperda usulan kepala Daerah. Sebagai misal, Fraksi Partai

³⁴⁰ Lihat Pandangan Umum Fraksi PDIP DPRD Kota Probolinggo terhadap Pembahasan 13 (tiga belas) Raperda Kota Probolinggo, tanggal 17 Maret 2005.

Golkar Kota Madiun – yang salah satu anggotanya menjadi Ketua DPRD Kota Madiun – ketika memberikan PU (sekaligus PA) terhadap Raperda yang diajukan Walikota Madiun yang berasal dari PDIP, justru di antaranya menyatakan sebagai berikut: “Dalam konteks ini Saudara Walikota Madiun telah menyiapkan konsep Peraturan Daerah yang dinilai strategis, artinya terdapat asumsi-asumsi kuat apabila sektor kebutuhan tersebut diperdakan hasilnya lebih optimal. ...”.³⁴¹

Dalam Rapat Paripurna DPRD berikutnya, Kepala Daerah akan menyampaikan Jawaban Eksekutif terhadap PU Fraksi-fraksi DPRD. Jawaban Kepala Daerah biasanya terdiri atas: (1) pemaparan umum terkait dengan masalah perkembangan ketatanegaraan baik dalam aras nasional maupun aras lokal, dan (2) pemaparan khusus yakni menjawab poin-poin pertanyaan dan himbauan Fraksi dalam PU. Jawaban-jawaban tersebut ada yang bersifat apologetik juga ada yang bersifat argumentatif dengan didukung oleh data-data yang ada. Terhadap himbauan Fraksi, Kepala daerah biasanya berjanji akan meningkatkan kinerjanya.

Dalam kasus-kasus tertentu, tidak semua DPRD yang sedang membahas Raperda menempuh tahap II ini. Beberapa contoh dari DPRD pada saat membahas Raperda tidak melalui Pembicaraan Tahap II adalah sebagai berikut.

- (1) DPRD Kota Madiun pada saat membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler Tahun 2006 sebagai usul inisiatif tidak mengagendakan Pembicaraan Tahap II. Jadi, tidak ada Rapat Paripurna DPRD dalam rangka penyampaian Pendapat Walikota dan Rapat Paripurna dalam rangka penyampaian Jawaban Fraksi-fraksi sebagai

³⁴¹ Lihat Pemandangan Umum Fraksi Partai Golkar DPRD Kota Madiun terhadap 14 (empat belas) Raperda Kota Madiun, tanggal 14 Desember 2006.

salah satu mekanisme formal pembahasan Raperda. Karena pembicaraan tahap II tidak dilaksanakan, maka pembicaraan langsung memasuki tahap III yaitu Pansus DPRD melakukan pembahasan dengan Tim Raperda Eksekutif yang hasilnya disampaikan kepada Walikota Madiun agar merevisi Raperda.

(2) DPRD Kota Madiun pada saat membahas 14 (empat belas) Raperda dari eksekutif tahun 2006 juga tidak menempuh Pembicaraan Tahap II. Dengan demikian tidak ada PU Fraksi-fraksi dan Jawaban Eksekutif terhadap PU Fraksi-fraksi tersebut. Yang terjadi adalah PU Fraksi sekaligus Pendapat Akhir (PA) Fraksi yang disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD dalam rangka pengambilan keputusan DPRD terhadap 14 Raperda Kota Madiun.

(3) DPRD Kabupaten Sidoarjo pada saat membahas Revisi Perda No. 17 Tahun 2001 dan Perda No. 22 Tahun 2001 juga tidak mengagendakan Pembicaraan Tahap II. Dalam kasus tersebut, Fraksi-fraksi langsung menyampaikan PA pada Rapat Paripurna dalam rangka Pengambilan Keputusan terhadap Raperda dimaksud.

Memang agak janggal adanya pembahasan Raperda tanpa melalui pembicaraan tahap II. Sebab pembicaraan tahap II merupakan ketentuan yang tertera dalam setiap Peraturan Tatib DPRD. “Penyimpangan” terhadap mekanisme formal tersebut bisa terjadi karena adanya interaksi sistem politik dari para anggota DPRD itu sendiri yang menyatakan “tidak perlu” melakukan tahap penyampaian PU Fraksi. Di samping itu, dengan membaca pasal terkait “tahap pembicaraan” tampaknya bukan merupakan ketentuan imperatif yang harus dilakukan oleh DPRD mengingat dalam rumusannya

tidak ada kata “harus”. Dengan demikian, tanpa adanya pembicaraan tahap II tidak memiliki implikasi apapun terhadap sah atau tidaknya pembahasan Raperda.

D.2.3. Pembicaraan Tahap III

Setelah Pansus dibentuk pada tahap pembicaraan sebelumnya, Pansus kemudian membuat jadwal kegiatan dan agenda yang terfokus pada tugasnya untuk menyelesaikan pembahasan Raperda. Agenda kegiatan dalam jadwal acara yang dibuat Pansus dalam rangka pembahasan Raperda di lokasi penelitian antara satu dengan lainnya tidak sama. Bahkan di satu DPRD yang pada saat bersamaan membuat beberapa Pansus yang masing-masing dibentuk berdasarkan rumpun materi Raperda, agenda yang tertulis dalam jadwal masing-masing Pansus bisa berbeda-beda.

Dalam kegiatan tertentu, apa yang dilakukan Pansus terkait rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan akan berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Pansus yang terkait dengan rumpun aktivitas usaha maupun dengan Pansus yang terkait dengan kehidupan masyarakat. Apalagi jika dibandingkan dengan DPRD dari daerah lain, maka perbedaan agenda acara Pansus juga semakin tampak.

Hasil penelaahan terhadap jadwal acara Pansus maupun laporan hasil kerja Pansus terkait agenda dan kegiatan Pansus dalam membahas Raperda di semua lokasi penelitian dapat diketengahkan sebagai berikut:

- (1) Pansus melakukan “rapat kerja” dengan instansi/unit kerja/SKPD terkait dengan materi Raperda yang tengah dibahas.
- (2) Pansus melakukan “dengar pendapat” (*public hearing*) dengan pihak-pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda (*stakeholders*).

- (3) Pansus melakukan peninjauan lapangan ke lokasi-lokasi tertentu untuk memperoleh masukan dari masyarakat.
- (4) Pansus melakukan kunjungan kerja (kunker) untuk studi banding ke daerah lain yang telah memiliki Perda sebagaimana Raperda yang tengah dibahas DPRD.
- (5) Pansus meminta bantuan perguruan tinggi untuk ikut melakukan penelaahan terhadap Raperda yang tengah dibahas.
- (6) Pansus melakukan konsultasi baik dengan pejabat provinsi maupun ke pemerintah pusat yang terkait dan berkepentingan dengan pembinaan dan pengawasan Perda.
- (7) Pansus mengadakan uji publik terhadap Raperda yang dibahas.
- (8) Pansus melakukan “rapat khusus/intern” yang hanya dihadiri anggota Pansus.

Pilihan-pilihan kegiatan dan agenda apa saja yang dibuat oleh masing-masing Pansus tergantung kepada kesepakatan anggota Pansus. Perbandingan kegiatan Pansus DPRD di lokasi penelitian dalam rangka membahas Raperda tampak pada Tabel 22 berikut.

Tabel 22

**PERBANDINGAN KEGIATAN PANSUS DPRD DI LOKASI PENELITIAN
PADA SAAT MEMBAHAS RAPERDA**

NO	KEGIATAN PANSUS DPRD DALAM RANGKA MEMBAHAS RAPERDA	KOTA PROBOLINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR
1	Rapat kerja dengan unit kerja terkait	S	S	S	S
2	<i>Public hearing</i> dengan <i>stakeholders</i>	K	K	K	K
3	Peninjauan/kunjungan lapangan	K	K	K	K
4	Studi banding/kunker ke daerah lain	K	K	K	S
5	Meminta penelaahan dari perguruan tinggi	T	K	K	K
6	Konsultasi dengan pemerintah provinsi/pusat	T	T	K	K

7	Uji publik	T	T	T	K
8	Rapat khusus/intern (Rasus)	S	S	S	S

Sumber: Data Skunder dan Primer Diolah.

Keterangan: S = Selalu dilakukan; K = Kadang-kadang dilakukan; T = Tidak dilakukan

Dari paparan Tabel 22 tersebut tampak bahwa yang selalu dilakukan Pansus DPRD di semua lokasi penelitian adalah melakukan “rapat kerja” dengan unit kerja Pemda terkait dan “rapat intern/khusus” yang dilakukan beberapa kali. Pada saat rapat kerja dengan unit kerja Pemda/tim eksekutif inilah interaksi sistem politik yang sebenarnya terjadi. Dalam interaksi tersebut akan terjadi proses tawar-menawar dan adu argumentasi dalam rangka memperoleh kesamaan persepsi antara Pansus dengan Tim Eksekutif terhadap substansi Raperda.

Dengan tawar menawar, saling adu argumentasi, dan saling pengaruh-mempengaruhi tersebut akan dapat dicapai kesepakatan-kesepakatan terkait apakah Raperda layak dilanjutkan, tidak dilanjutkan, atau ditunda pembahasannya. Jika tidak layak dilanjutkan atau ditunda pembahasannya, maka di akhir pembicaraan direkomendasikan untuk ditolak dan/atau ditunda. Jika layak dilanjutkan, maka akan diteruskan pembahasan dengan melakukan kesepakatan untuk mengadakan perbaikan/penyempurnaan draf Raperda, baik menyangkut sisi sistematikanya, rumusan tata naskahnya, maupun menyangkut substansi-materinya.

Saling pengaruh mempengaruhi, saling memberi dan meminta, serta saling intervensi yang penuh intrik dalam pembahasan Raperda tersebut tidaklah “sepanas” pembahasan RAPBD. Sebagaimana yang diakui oleh mantan anggota Pansus maupun *leading sector*, bahwa proses pembahasan yang dilakukan pada tahap ini adalah lebih

pada usaha mereka untuk memahami kebutuhan dan kepentingan daerah dibanding kepentingan fraksi/parpol, kepentingan pribadi, maupun kepentingan konstituennya.

Oleh karenanya, interaksi antara Pansus dengan *leading sector* dalam pembahasan Raperda di lokasi penelitian – selain Raperda terkait masalah lamanya jabatan kepala desa yang memperoleh perhatian cukup intensif dari para kepala desa – tampak berjalan dengan tenang. Tidak ada tekanan yang keras dari Pansus terhadap Raperda yang diajukan eksekutif, kecuali hanya ingin memperoleh pemahaman tentang maksud dan tujuan pengusulan Raperda yang bersangkutan, serta kelayakannya jika nanti disetujui menjadi Perda. Bahkan dalam pembahasan Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan DPRD yang dilakukan oleh Pansus DPRD dan SKPD berjalan sangat singkat, karena hal itu hanya menyangkut hak-hak normatif keuangan anggota DPRD yang telah ada rujukan yuridisnya.

Pembahasan antara Pansus DPRD dengan SKPD yang pada umumnya relatif tenang tersebut dikarenakan Raperda yang dibahas tidak memiliki implikasi baik langsung maupun tidak langsung terhadap kepentingan Pansus DPRD. Oleh karenanya dalam pembahasan Raperda tidak ada “janji-janji khusus” yang diberikan pihak pengusul agar Raperda segera disetujui.

Sedangkan rapat khusus/intern dilaksanakan dalam rangka membuat rencana kerja, inventarisasi masalah, menyaring, dan merumuskan hasil masukan dari masyarakat yang diperoleh lewat *public hearing* dan kunjungan lapangan, merumuskan hasil pembicaraan dalam interaksi sistem politiknya dengan eksekutif yang dilakukan pada saat rapat kerja, membetulkan rumusan kalimat dalam pasal, merubah dan

memperbaiki substansi rumusan pasal, menyusun kesimpulan dan rekomendasi, serta membuat laporan hasil kerja Pansus yang akan disampaikan dalam Rapat Paripurna terakhir. Kesimpulan dan rekomendasi Pansus menjadi rujukan Fraksi-fraksi dalam menyusun PA serta sebagai rekomendasi kepada DPRD untuk menerima atau menolak Raperda menjadi Perda.

Mantan anggota Pansus maupun Pimpinan DPRD yang diwawancarai memberikan jawaban bahwa seluruh Raperda yang tengah dibahas pasti dipublikasikan/disosialisasikan dalam rangka mencari masukan dari masyarakat. Namun pendapat demikian itu akan berbeda halnya jika menelusuri jadwal acara Pansus maupun Laporan Hasil Kerja Pansus. Dari penelaahan tersebut ternyata *public hearing* Pansus untuk memperoleh masukan dari publik terkait (*stakeholders*) kadang diagendakan, tapi juga kadang tidak dilaksanakan. DPRD Kota Madiun yang hanya satu hari selesai dalam membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler tidak melakukan *public hearing* dengan masyarakat. Hal yang sama juga dilakukan DPRD Kota Probolinggo pada saat membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler tersebut.

Sementara DPRD Kabupaten Sidoarjo melakukan hal yang berbeda pada saat membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler. *Public hearing* dengan elemen masyarakat dijadwalkan antara tanggal 19 - 24 Januari 2007. Namun karena saat itu terjadi penentangan dari masyarakat terkait terbitnya PP No. 37 Tahun 2006, akhirnya *public hearing* belum dilaksanakan dan pembahasan Raperda tidak diteruskan dan akan dilanjutkan jika telah turun revisi terhadap PP No. 37 tahun 2006. Pansus DPRD

Kabupaten Sidoarjo juga tidak melakukan *public hearing* dengan masyarakat pada saat membahas Raperda tentang Retribusi Parkir pada Desember 2005.

Untuk mengetahui apakah DPRD mempublikasikan semua Raperda yang tengah dibahas, Tabel 23 berikut menggambarkan tanggapan responden di lokasi penelitian terkait dengan penerbitan Raperda tersebut.

Tabel 23

**TANGGAPAN RESPONDEN TERHADAP PENYEBARLUASAN RAPERDA
YANG TENGAH DIBAHAS DPRD DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SEMUA DIPUBLIKA- SIKAN	14	9	7	7	37	16,23
2	TIDAK DIPUBLIKA- SIKAN	9	7	13	9	38	16,67
3	TIDAK SEMUA DIPUBLIKASIKAN	24	33	32	32	121	53,07
4	TIDAK TAHU/ TIDAK MENJAWAB	9	10	6	7	32	14,03
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Paparan Tabel 23 tersebut menginformasikan bahwa responden yang menjawab semua Raperda dipublikasikan (16,23%) dan Raperda tidak dipublikasikan (16,67%) menunjukkan prosentase jawaban yang hampir sama. Yang terbesar dari jawaban responden (53,07%) adalah menyatakan bahwa Raperda yang tengah dibahas DPRD tidak semuanya dipublikasikan (ini artinya ada Raperda yang dipublikasikan dan ada yang tidak dipublikasikan). Sementara yang menjawab tidak tahu/tidak menjawab apakah Raperda dipublikasikan adalah sebesar 14,93%.

Paparan data pada Tabel 23 tersebut mengindikasikan suatu gejala yang sama dengan yang dilakukan oleh eksekutif daerah ketika tengah menyiapkan draf Raperda, yakni sebagian besar responden menyatakan bahwa tidak semua draf Raperda dipublikasikan. Bahkan adanya responden sebesar 14,93% yang memberikan jawaban tidak tahu/tidak menjawab apakah Raperda dipublikasikan mengindikasikan publikasi Raperda yang tengah dibahas DPRD tidak tersebar secara luas dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Sedangkan tanggapan responden dari media massa terkait dengan pemublikasian Raperda yang tengah dibahas DPRD tampak pada Tabel 24 berikut ini.

Tabel 24

**TANGGAPAN RESPONDEN MEDIA MASSA TERHADAP PEMUBLIKASIAN
RAPERDA YANG DIBAHAS DPRD DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN MEDIA MASSA	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SEMUA DIPUBLIKA-SIKAN	-	-	1	-	1	2,57
2	TIDAK DIPUBLIKA-SIKAN	1	-	4	3	8	20,51
3	TIDAK SEMUA DIPUBLIKASIKAN	8	9	7	6	30	76,92
4	TIDAK TAHU/ TIDAK MENJAWAB	-	-	-	-	-	-
JUMLAH		9	9	12	9	39	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Paparan data pada Tabel 24 tersebut menunjukkan bahwa mayoritas responden dari kalangan media massa (76,92%) menyatakan tidak semua Raperda yang tengah dibahas DPRD diinformasikan kepada media massa untuk ikut mempublikasikan

pembahasan Raperda. Gejala umum seperti itu berkorelasi dengan gejala yang ada di masing-masing lokasi penelitian. Gejala demikian juga paralel dengan tanggapan responden dari kalangan *civil society* maupun responden media massa ketika diminta tanggapan apakah pemerintah daerah yang sedang menyiapkan Raperda juga meminta media massa untuk mempublikasikannya yang mayoritas menjawab “tidak semua dipublikasikan” sebagaimana yang datanya telah dipaparkan pada Tabel 19 sebelumnya.

Adanya responden media massa (20,51%) yang memberikan tanggapan bahwa DPRD tidak mempublikasikan Raperda yang tengah dibahas bisa dirunut dari ciri khusus dan fokus berita yang digarap oleh media massa yang bersangkutan. Seperti media massa yang fokus muatan beritanya hanya menyangkut kriminalitas, tentu tidak memiliki perhatian terhadap pembuatan kebijakan-kebijakan yang tengah diproses oleh DPRD dibanding dengan media massa umum. Media massa khusus berita kriminal seperti ini tentu tidak akan memuat berita terkait pembahasan Raperda oleh DPRD. Dengan demikian mereka kurang memperhatikan kegiatan DPRD yang tengah membahas Raperda.

Terbatasnya publikasi Raperda demikian itu menjadikan pembahasan Raperda di DPRD tidak memperoleh perhatian yang relatif intens dari masyarakat. Pembahasan Raperda di DPRD tampak “tenang-tenang saja”, tidak dinamis, dan tanpa ada “gangguan” dari masyarakat. Maksudnya, selama proses pembahasan Raperda di DPRD di semua lokasi penelitian, tidak pernah terjadi pendapat pro-kontra dalam masyarakat baik yang menentang maupun mendukung pembahasan dan pengesahan Raperda menjadi Perda.

Untuk memperoleh masukan dari masyarakat, kadang kala Pansus proaktif melakukan kunjungan lapangan. Dalam hal ini Pansus akan mendatangi kelompok masyarakat tertentu yang nantinya akan terkena dampak implementasi dari Perda yang disahkan. Namun, kunjungan lapangan ini tidak selalu dilakukan oleh Pansus. Contoh dari kunjungan lapangan pernah dilakukan oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar pada saat membahas 7 (tujuh) Raperda Kabupaten Blitar Tahun 2005. Sementara DPRD di tiga daerah lainnya – berdasarkan Laporan Pansus maupun PA Fraksi – tidak ditemukan adanya jadwal maupun laporan terkait dengan kunjungan lapangan tersebut.

Sejalan dengan publikasian Raperda tersebut adalah menyangkut masalah partisipasi publik dalam pembahasan Raperda tersebut. Tabel 25 berikut merupakan tanggapan responden terhadap pertanyaan apakah mereka diajak oleh DPRD untuk berpartisipasi dalam pembahasan Raperda?

Tabel 25

**PARTISIPASI RESPONDEN DALAM PEMBAHASAN RAPERDA DI DPRD
DI LOKASI PENELITIAN**

NO	PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBAHASAN RAPERDA	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SELALU DIAJAK BERPARTISIPASI	-	1	-	-	1	0,44
2	TIDAK SELALU DIAJAK BERPARTISIPASI	9	11	12	11	43	18,86
3	HANYA SEKALI DIAJAK BERPARTISIPASI	11	10	8	10	39	17,10
4	TIDAK PERNAH DIAJAK BERPARTISIPASI	36	37	38	34	145	63,60
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Tabel 25 tersebut menginformasikan bahwa hanya 1 responden (0,44%) di lokasi yang menjawab selalu diajak berpartisipasi DPRD dalam pembahasan Raperda. Responden tersebut adalah salah satu perguruan tinggi yang berada di Kota Madiun. Sementara, sebagian besar responden (63,60%) di lokasi penelitian tidak pernah diajak berpartisipasi oleh DPRD dalam pembahasan Raperda. Responden yang menjawab tidak selalu diajak berpartisipasi dalam pembahasan Raperda sebanyak 18,86%. Dan responden yang menjawab hanya sekali diajak DPRD berpartisipasi dalam pembahasan Raperda sebanyak 17,10%.

Dengan paparan data bahwa sebagian besar responden (63,60%) menjawab tidak pernah diajak berpartisipasi dalam pembahasan Raperda menunjukkan kecenderungan umum bahwa proses pembahasan raperda belum mengikutsertakan publik secara luas. Bahkan dengan adanya responden yang menjawab hanya sekali dan kadang-kadang saja diikutsertakan dalam proses pembahasan Raperda semakin memperkuat indikasi bahwa partisipasi publik dalam pembahasan Raperda belum cukup luas.

Secara normatif, peran responden yang berasal dari *civil society* sebagai bagian dari masyarakat – baik yang diatur dalam Pasal 53 UUP3 maupun dalam Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah – tidak lebih hanya sebagai pihak pemberi masukan dalam proses penyiapan atau pembahasan Perda. Dengan demikian, posisi dan peran mereka tidak dalam posisi yang strategis dalam legislasi Perda.

Hal itu berarti bahwa berpartisipasi/ikutsertanya publik dalam pembahasan Raperda sangat tergantung kepada niat dan kemauan DPRD. Jika DPRD berniat

mengikutsertakan publik, maka undangan untuk maksud tersebut masih belum ditujukan kepada sebagian besar *civil society*. Argumentasi DPRD adalah tidak mungkin mengikutsertakan seluruh masyarakat untuk membahas Raperda. Oleh karena itu perlu dilakukan pemilihan-pemilihan subjek yang diperkirakan paham pokok masalah dan materi muatan dalam Raperda serta yang dianggap pencerminan kepentingan mayoritas publik.

Penentuan tentang kriteria yang diajak untuk berpartisipasi dalam pembahasan Raperda biasanya didasarkan pada suatu perkiraan siapa saja yang sekiranya akan terkait dan terkena dampak langsung maupun tidak langsung dari penerbitan Perda (*stakeholders*/pemangku kepentingan di luar DPRD dan Pemda). Pembahasan Raperda tentang pemerintahan desa di DPRD Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Blitar, misalnya, hanya dari kelompok-kelompok pejabat di desa, seperti ICOMAT, Forum BPD, Forum Kepala Desa (FKPD), dan LPPD. Padahal pemangku kepentingan Perda tentang pemerintahan desa bukan sekedar kelompok pejabat desa, namun juga masyarakat lainnya seperti tokoh-tokoh masyarakat, dan sebagainya.

Dengan model penentuan kriteria seperti yang dilakukan oleh Pansus dua DPRD di lokasi penelitian tersebut berdampak pada terbatasnya partisipasi publik dalam pembahasan Raperda. Jika demikian halnya, maka dapat diketengahkan bahwa *asas keterbukaan* dalam pembentukan Perda belum sepenuhnya terimplementasikan secara baik di lokasi penelitian.

Hal demikian itu tentu sesuai dengan paparan data pada Tabel 22 sebelumnya yang menginformasikan bahwa *public hearing* Pansus DPRD dalam rangka mencari

masukan dari masyarakat hanya “kadang-kadang” saja atau berarti tidak selalu dilakukan oleh DPRD pada saat membahas Raperda. Bahkan “uji publik” terhadap draf Raperda di lokasi penelitian hanya pernah satu kali terjadi di DPRD Kabupaten Blitar yang dilaksanakan oleh Pansus DPRD tersebut ketika membahas Raperda terkait pengaturan desa.

Dari data tersebut pada Tabel 25 terlihat bahwa dari 228 responden di lokasi penelitian tersebut, yang menyatakan pernah diajak berpartisipasi dalam pembahasan Raperda adalah berjumlah 83 responden (jumlah ini terdiri dari responden yang menyatakan selalu diajak, tidak selalu diajak, dan hanya sekali diajak berpartisipasi). Untuk mengetahui lebih jauh tentang tanggapan 83 responden (36,40% dari 228 responden) yang pernah diajak berpartisipasi apakah masukan yang mereka sampaikan diakomodasikan atau tidak dalam Perda, Tabel 26 berikut menginformasikan tentang hal tersebut.

Tabel 26

**PENGAKOMODASIAN MASUKAN RESPONDEN YANG PERNAH DIAJAK
BERPARTISIPASI OLEH DPRD DI LOKASI PENELITIAN**

NO	APAKAH MASUKAN BPK/IBU DIAKOMODASIKAN DPRD DALAM PERDA	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	YA	3	4	-	-	7	8,43
2	BELUM/TIDAK TENTU	17	8	12	15	52	62,65
3	TIDAK	-	4	4	-	8	9,64
4	TIDAK TAHU	2	4	4	6	16	19,28
JUMLAH		20	22	20	21	83	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Tabel 26 tersebut menunjukkan bahwa mayoritas responden (62,65%) yang pernah diajak berpartisipasi dalam pembahasan Raperda menyatakan masukan-masukan mereka kepada Pansus belum tentu/tidak tentu diakomodasikan DPRD. Ini berarti masukan mereka ada yang diterima dan ada yang tidak diterima oleh Pansus DPRD.

Mengapa masukan-masukan responden sampai tidak diterima? Alasan Pansus adalah karena hal itu tidak sejalan dengan ketentuan UU. Dalam kasus masa jabatan kepala desa, misalnya, tuntutan para kepala desa (kades) adalah agar masa jabatan kades yang 6 (enam) tahun dilebihpanjangkan dalam Perda. Namun, Pansus DPRD berpegang bahwa menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa masa jabatan kades adalah 6 (enam) tahun, maka tuntutan tersebut tidak bisa diakomodasikan dalam Perda. Contoh lainnya yakni terkait dengan besaran tarif pengurusan ijin (HO) yang dipungut setiap tiga tahun agar dikurangi, ternyata oleh Pansus DPRD tidak diterima sebab menurut Pansus DPRD besaran tarif tersebut sudah dianggap sesuai dengan kemampuan bayar masyarakat pengusaha.

Di urutan kedua (19,28%) responden menjawab “tidak tahu” apakah masukan-masukan mereka diterima atau tidak oleh Pansus DPRD. Memang jumlah jawaban responden ini tidak sebesar yang menjawab “belum/belum tentu diakomodasikan”. Namun, dengan adanya responden yang menjawab demikian itu mengindikasikan gejala bahwa ada juga responden yang diajak berpartisipasi dalam pembahasan Raperda ternyata tidak tahu apakah masukan mereka diterima atau tidak.

Gejala tidak jelasnya apakah masukan-masukan masyarakat diakomodasikan dalam Perda disebabkan ruang publik (*public sphere*) untuk berpartisipasi dalam proses

legislasi Perda hanya sebatas pada *public hearing* dan kunjungan lapangan saja. Bahkan dua aktivitas itu akan terbuka jika ada kemauan DPRD dan Tim Eksekutif untuk mengundang masyarakat berpartisipasi dalam pembahasan Raperda.

Setelah acara tersebut, masyarakat tidak bisa lagi melakukan pengawalan substansi Raperda berdasarkan aspirasi yang mereka sampaikan. Hal ini dikarenakan pada saat draf akhir Raperda yang dibahas dalam rapat intern Pansus yang akan diputuskan untuk menjadi Perda tidak lagi dimintakan persetujuan publik, misalnya lewat uji publik atau konsultasi publik.

Pada dasarnya kondisi terbatasnya ruang publik seperti itu sudah diawali dari Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian yang di dalamnya tidak secara jelas merumuskan kewajiban DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti masukan-masukan publik ke dalam Raperda yang tengah dibahas. Bahkan tidak adanya rumusan konsultasi dan uji publik ketika Raperda akan ditetapkan menjadi Perda dalam Peraturan Tatib DPRD semakin melemahkan posisi tawar publik dalam legislasi Perda.

Terkait dengan partisipasi ini, maka patut dilihat bagaimana tingkat pengetahuan responden terhadap pengaturan hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda. Tabel 27 berikut menggambarkan jawaban responden terhadap pertanyaan: apakah Peraturan Tatib DPRD telah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda?

Tabel 27

**TANGGAPAN RESPONDEN TERKAIT JAMINAN HUKUM ATAS HAK
MASYARAKAT UNTUK BERPARTISIPASI
DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN RESPONDEN	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SUDAH MENJAMIN	-	3 5,08%	2 3,44%	-	5	2,19
2	BELUM MENJAMIN	32 57,14%	32 54,24%	28 48,28%	35 63,64%	127	55,70
3	TIDAK TAHU	24 42,86%	24 40,68%	28 48,28%	20 36,36%	96	42,11
JUMLAH		56 100,00%	59 100,00%	58 100,00%	55 100,00%	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Paparan Tabel 27 tersebut menginformasikan bahwa mayoritas responden (55,70%) di lokasi penelitian menjawab bahwa Peraturan Tatib DPRD belum menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda. Bahkan yang menjawab tidak tahu apakah Peraturan Tatib DPRD sudah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda juga cukup tinggi (42,11%). Sementara yang menjawab “sudah menjamin” hanya mencapai 2,19%, dan itupun hanya responden yang berada di Kota Madiun dan Kabupaten Sidoarjo.

Gejala umum tersebut tampaknya juga berkorelasi dengan gejala di masing-masing lokasi penelitian. Rumusan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda dalam Peraturan Tatib DPRD Kota Madiun yang lebih menjanjikan

dibanding dengan daerah lain, ternyata mayoritas responden (54,24%) berpendapat bahwa Peraturan Tatib DPRD belum memberikan jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda. Apalagi sejak awal DPRD sudah membuat kriteria yang akan diikutsertakan dalam pembahasan Raperda, semakin memperjelas bahwa jaminan hukum hak berpartisipasi masyarakat menjadi semakin terbatas adanya.

Kunjungan kerja (kunker) dengan acara studi banding meskipun kadang-kadang dilaksanakan, namun hampir selalu dilakukan oleh Pansus DPRD yang sedang melakukan pembahasan Raperda. Memang tidak semua Pansus melakukan kunker/studi banding, seperti semua Pansus DPRD di lokasi penelitian pada saat membahas Raperda Kedudukan Protokoler tidak melakukan kunker.

Namun, di luar Raperda tersebut hampir semua Pansus DPRD melakukan studi banding ke daerah lain. Pada umumnya alasan pembeda yang dibangun untuk kegiatan tersebut adalah dalam rangka memperoleh masukan dari daerah lain yang telah lebih dahulu memiliki Perda serumpun dan juga untuk membandingkan materi Raperda yang tengah dibahas dengan Perda daerah lain tersebut yang nantinya digunakan untuk menyempurnakan Raperda.

Tidak semua Pansus DPRD meminta bantuan akademisi dari perguruan tinggi untuk ikut melakukan penelaahan terhadap Raperda yang tengah dibahas. Salah satunya adalah DPRD Kota Probolinggo yang tidak pernah meminta bantuan perguruan tinggi tersebut. Permintaan kepada perguruan tinggi untuk ikut melakukan penelaahan Raperda tidak selalu dilakukan oleh Pansus DPRD. Ada dua macam keikutsertaan akademisi perguruan tinggi, yaitu (1) sebagai nara sumber untuk memberi masukan dari

sisi teori maupun aspek teknisnya, misal pada saat membahas RPJP/MD; (2) ikut menelaah materi Raperda.

Pansus DPRD Kabupaten Sidoarjo beberapa kali melakukan konsultasi dengan pejabat Provinsi Jawa Timur terkait dengan Raperda yang tengah dibahas. Seperti saat membahas Raperda tentang Retribusi Parkir, Pansus DPRD Kabupaten Sidoarjo melakukan konsultasi dengan Dipenda Provinsi Jatim. Sedangkan Pansus DPRD Kabupaten Blitar ketika membahas 6 (enam) Raperda terkait dengan Desa antara Agustus-September 2006, demikian pula Pansus DPRD Kabupaten Sidoarjo yang membahas Raperda Desa – melakukan konsultasi dengan Dirjen Pemerintahan Desa, Dirjen Administrasi Anggaran Daerah, dan Biro Hukum di lingkungan Depdagri di Jakarta. Pansus DPRD Kabupaten Blitar yang membahas Raperda terkait retribusi melakukan konsultasi dengan Departemen Hukum dan HAM dan BAPEKKI di Jakarta.

Dalam kaitannya dengan uji publik, tidak semua Pansus DPRD mengadakan uji publik maupun konsultasi publik terhadap Raperda yang dibahas. Uji publik dan konsultasi publik ini dilakukan pada saat draf Raperda sudah dianggap sempurna dan siap untuk dibawa dalam Pembicaraan Tahap IV dalam rangka pengambilan keputusan atas Raperda dimaksud. Dari hasil penelaahan dokumen yang ada, ternyata uji publik ini hanya pernah sekali dilakukan oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar ketika membahas Raperda tentang desa dan tata ruang yang dilakukan pada tanggal 28 Nopember 2006 dengan melibatkan Forum Komunikasi Perangkat Desa (FKPD), Forum BPD, ICOMAT, dan LSM se Kabupaten Blitar.

Untuk mendalami tentang minimnya tingkat pelibatan responden dan terbatasnya ruang publik dalam proses pembahasan Raperda di lokasi penelitian tersebut, kemudian ditanyakan kepada responden apakah persoalan legislasi Perda memang semata-mata urusan DPRD dan pemerintah daerah saja, ataukah publik seharusnya dikutsertakan dalam proses tersebut? Tabel 28 berikut menunjukkan jawaban responden atas hal tersebut.

Tabel 28

**TANGGAPAN RESPONDEN TERKAIT KENISCAYAAN PELIBATAN
PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN RESPONDEN	KOTA PROBO-LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	URUSAN DPRD DAN PEMDA	3	5	2	5	15	6,58
2	MASYARAKAT HARUS DILIBATKAN	51	51	53	49	204	89,47
3	TIDAK TAHU/TIDAK MENJAWAB	2	3	3	1	9	3,95
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Berdasarkan paparan data pada Tabel 28 tersebut tampak bahwa mayoritas responden (89,47%) memberikan jawaban bahwa dalam proses pembentukan Perda di lokasi penelitian harusnya melibatkan masyarakat. Sementara yang menjawab proses pembentukan Perda adalah urusan DPRD dan pemerintah daerah adalah sebesar 6,58%. Dan yang menjawab tidak tahu maupun tidak menjawab adalah sebanyak 3,95%.

Berdasarkan data yang demikian ini dapat dikemukakan bahwa masyarakat di lokasi penelitian, yang diwakili responden, menginginkan bahwa mereka seharusnya

dilibatkan dalam proses pembentukan Perda. Ini berarti, proses pembentukan Perda tidak bisa dibiarkan semata-mata untuk digarap dan dikerjakan oleh DPRD dengan pemerintah daerah setempat saja.

Setelah Pansus DPRD merasa cukup dalam melakukan pembahasan Raperda, kemudian Pansus mengadakan rapat khusus/intern guna menyusun simpulan dan membuat laporan atas hasil kerjanya. Simpulan Pansus ada yang dilampiri dengan rumusan perubahan dan penyempurnaan draf, dan ada yang hanya berisi simpulan dan rekomendasi diterima atau tidaknya Raperda menjadi Perda.

Jika Pansus DPRD Kota Probolinggo, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Blitar selalu membuat laporan tertulis dan secara formal disampaikan dalam Rapat Paripurna – ada yang melaksanakan Rapat Paripurna ketika masih dalam tahap pembicaraan III dan ada juga yang disampaikan pada tahap pembicaraan IV sebelum PA Fraksi-fraksi – maka Pansus DPRD Kota Madiun yang membahas 12 (dua belas) Raperda prakarsa eksekutif dan 1 (satu) Raperda usul inisiatif DPRD Tahun 2006 tidak membuat laporan tertulis dan tidak menyampaikan hasil kerjanya dalam Rapat Paripurna. Meski semua PA Fraksi menyebutkan bahwa Pansus telah bekerja dengan baik, namun dengan tidak adanya laporan tertulis Pansus, maka sulit untuk mengetahui kebenaran Pansus yang sudah bekerja dengan baik tersebut.

Pansus DPRD yang tidak memberikan laporan sebagai bentuk pertanggungjawaban kerjanya kepada DPRD tersebut tentu menyalahi ketentuan Pasal 57 ayat (7) Peraturan Tatib DPRD Madiun Tahun 2006 yang berbunyi: “Hasil kerja

Panitai Khusus dilaporkan kepada Pimpinan DPRD, dijadikan sebagai pokok-pokok pikiran DPRD untuk ditindaklanjuti”.

Berdasarkan simpulan dan rekomendasi Pansus DPRD dalam laporannya, kemudian Fraksi-fraksi DPRD mulai menyusun PA. Bagi DPRD yang sudah melaksanakan Rapat Paripurna pada pembicaraan tahap III dalam rangka penyampaian hasil kerja Pansus, maka penyusunan PA Fraksi dilakukan setelah acara tersebut yang waktunya masih dalam pembicaraan tahap III. Sedang Pansus yang menyampaikan laporan hasil kerja pada pembicaraan tahap IV, maka penyusunan PA dilakukan pada tahap pembicaraan tersebut setelah pelaksanaan laporan Pansus.

Di samping itu ada juga Fraksi yang menyusun PA sebelum laporan Pansus, sebab Fraksi telah memperoleh “bocoran” simpulan dan rekomendasi Pansus dari anggota Fraksi yang duduk dalam Pansus. Oleh karena anggota Pansus berasal dari Fraksi-fraksi, maka isi PA Fraksi belum pernah menyimpang dari laporan, simpulan, dan rekomendasi Pansus. Hal ini dikarenakan anggota Pansus selalu berkonsultasi dan menyampaikan perkembangan hasil pembahasan di Pansus kepada Fraksinya masing-masing. Dengan demikian, secara langsung maupun tidak langsung pandangan dan pendapat anggota yang berkembang dalam rapat Pansus hampir pasti mencerminkan pandangan dan pendapat Fraksi. Jadi, jika Pansus menyatakan setuju atau menolak Raperda, maka Fraksi dalam PA-nya juga menyatakan setuju atau menolak Raperda.

D.2.4. Pembicaraan Tahap IV

Pembicaraan tahap IV ini dilakukan dalam satu kali Rapat Paripurna DPRD yang terbuka untuk umum yang berisi agenda sebagai berikut: (1) penyampaian laporan hasil kerja Pansus. Hal ini terutama dilakukan oleh DPRD yang sebelumnya (dalam pembicaraan tahap III) belum melaksanakan Rapat Paripurna dalam rangka penyampaian laporan hasil kerja Pansus; (2) penyampaian PA Fraksi-fraksi dan/atau anggota DPRD; (3) Pengambilan keputusan DPRD apakah menerima atau menolak Raperda menjadi Perda; dan (4) sambutan kepala daerah atas pengambilan keputusan DPRD tersebut.

Memang tidak semua Raperda yang dibahas oleh Pansus disetujui untuk menjadi Perda. Terkait dengan hal ini ada beberapa macam tindakan Pansus, yaitu: (1) eksekutif diminta memperbaiki Raperda; (2) tidak melanjutkan pembahasan pada saat masih dalam tahap pembahasan Pansus (berhenti di pembicaraan tahap III); dan (3) menangguhkan pembahasan (baru disampaikan pada pembicaraan tahap IV). Namun, Raperda yang tidak disetujui tersebut tidak terlalu banyak.

Adapun beberapa Raperda yang tidak dan/atau belum disetujui tersebut saat penelitian ini dilakukan di antaranya:

- 1) DPRD Kota Probolinggo yang membahas Raperda pemekaran kecamatan dari 3 (tiga) kecamatan menjadi 5 (lima) kecamatan mengusulkan agar eksekutif memperbaiki Raperda kembali karena dinilai materi Raperda masih banyak kelemahannya. Jika sudah direvisi, bisa diusulkan kembali untuk dilakukan pembahasan kembali dan akhirnya mendapat persetujuan DPRD menjadi Perda.

- 2) Dua kali Pansus DPRD Kabupten Blitar yang menangguhkan pembahasan Raperda yaitu: (a) tentang Perubahan ke-II atas Perda Kabupaten Blitar No. 17 Tahun 2000 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dengan alasan bahwa Pansus sangat minim informasi dan data dari pengajuan Raperda, serta tidak adanya koordinasi antar instansi terkait, pengajuannya asal-asalan, dan Pansus berpendapat seharusnya Perda tersebut perlu direvisi secara total; (b) tentang RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Kabupaten Blitar dengan alasan eksekutif belum memberikan literatur, sarana, dan informasi pendukung yang memperkuat usulan Raperda. Kedua Raperda tersebut pada saat penelitian ini dilangsungkan belum dibahas kembali.
- 3) Pansus DPRD Kabupaten Sidoarjo yang rencananya membahas Raperda tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan tidak meneruskan pembahasan karena sebelumnya semua Fraksi dalam PU-nya menyatakan bahwa materi Raperda tersebut masih terlalu banyak kelemahannya seperti masih banyak dasar hukum, laporan analisis, dan prosedur partisipasi, dll. yang belum dimuat dalam Raperda. Demikian juga, Pansus yang membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler menunda kelanjutan pembahasan Raperda tersebut dengan alasan menunggu hasil revisi PP No. 37 tahun 2006. Kedua Raperda tersebut pada saat penelitian ini dilangsungkan belum dibahas kembali.
- 4) Pansus DPRD Kota Madiun tidak melanjutkan pembahasan Raperda tentang Pajak Pengambilan Sarang Burung Walet/Sriti dan Raperda tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Oleh karena Pansus tidak membuat laporan dan PA

Fraksi tidak menyinggung kedua Raperda tersebut, maka pada kesempatan ini tidak bisa dijelaskan alasan tidak dilanjutkannya pembahasan kedua Raperda tersebut.

Pada saat rapat Paripurna tersebut, undangan dari kalangan masyarakat umum yang hadir hanya pasif mendengarkan dan melihat Pansus melaporkan hasil kerjanya, Fraksi-fraksi menyampaikan PA, pimpinan rapat memimpin proses pengambilan keputusan untuk menerima atau menolak Raperda menjadi Perda, Kepala Daerah menyampaikan sambutan, dan pimpinan DPRD maupun Kepala Daerah melakukan penandatanganan persetujuan bersama.

Dalam rapat Paripurna tersebut tidak dibagikan draf Raperda baik yang diputuskan diterima atau ditolak DPRD menjadi Perda. Dengan demikian publik yang diundang tidak pernah tahu apa dan bagaimana substansi/materi Raperda yang diputuskan diterima atau ditolak DPRD tersebut.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, simpulan dan rekomendasi Pansus yang disampaikan dalam Rapat Paripurna selalu menjadi rujukan Fraksi-fraksi dalam PA-nya. Jika Pansus berkesimpulan dan merekomendasikan Raperda dapat diterima, maka simpulan Fraksi-fraksi tidak akan berbeda dengan simpulan Pansus dan mengusulkan kepada Rapat Paripurna DPRD untuk menyetujui Raperda menjadi Perda.

Demikian juga jika Pansus berkesimpulan dan merekomendasikan bahwa Raperda tidak dapat diterima, maka simpulan Fraksi-fraksi juga tidak akan menerima dan mengusulkan kepada Rapat Paripurna DPRD untuk tidak menyetujui Raperda menjadi Perda. Penerimaan dan persetujuan Fraksi tersebut disertai dengan saran-saran yang perlu dilakukan oleh eksekutif, seperti perlu dilakukan sosialisasi Perda secara

optimal, segera membuat peraturan pelaksanaan, menyiapkan sarana pendukung baik kelembagaan maupun personilnya, dan melakukan pembinaan serta pengawasan secara intensif agar Perda yang ditetapkan tersebut dapat berjalan efektif.

Berdasarkan paparan di atas dan hasil telaah terhadap isi PA masing-masing Fraksi di lokasi penelitian, secara umum dapat dikemukakan bahwa kesamaan maupun perbedaan ideologi parpol antara Ketua DPRD dengan kepala daerah bukan hal yang signifikan dalam kaitannya dukungan maupun penolakan terhadap draf Raperda yang diajukan kepala daerah. Dukungan maupun penolakan (dalam arti meminta penundaan pembahasan) Fraksi sangat tergantung dari pandangan masing-masing Fraksi terhadap substansi Raperda mengenai layak atau tidanya didukung atau ditolak menjadi Perda.

Setelah semua Fraksi menyampaikan PA, pimpinan Rapat Paripurna DPRD akan menanyakan kepada pimpinan dan semua anggota DPRD apakah menerima dan menyetujui Raperda dimaksud. Atas pertanyaan tersebut, pimpinan dan semua anggota DPRD akan menyatakan setuju. Penelusuran terhadap Risalah Rapat Paripurna maupun wawancara dengan anggota dan pimpinan DPRD di lokasi penelitian menunjukkan belum pernah ada anggota DPRD yang tidak setuju jika Fraksi induknya sudah menyatakan setuju.

Berdasarkan keputusan persetujuan Fraksi dan seluruh anggota DPRD, acara dilanjutkan dengan penyampaian sambutan kepala daerah terhadap keputusan DPRD tersebut. Dalam sambutannya, kepala daerah menyambut dengan syukur, gembira, dan berterima kasih atas kerja sama yang baik antara anggota dan Pansus DPRD dengan eksekutif, serta akan memperhatikan catatan, saran, dan harapan dari Fraksi-fraksi.

Selanjutnya Ketua DPRD akan membuat dan menandatangani beberapa naskah sebagai berikut:

- (1) Keputusan DPRD tentang persetujuan penetapan Raperda menjadi Perda jika menyangkut Raperda yang bersifat umum. Penandatanganan Keputusan DPRD dilakukan karena Raperda tersebut langsung bisa diberlakukan setelah ditetapkan dan diundangkan oleh Kepala Daerah tanpa harus dievaluasi Gubernur terlebih dahulu.
- (2) Berita Acara Persetujuan Bersama antara Kepala Daerah dan DPRD terkait dengan Raperda tentang Retribusi Daerah, Pajak Daerah, Rencana Tata Ruang dan APBD. Berita acara tersebut dibuat, dikarenakan walaupun DPRD sudah menyetujui Raperda menjadi Perda, namun Raperda tersebut belum dapat berlaku tanpa melalui proses evaluasi Gubernur terlebih dahulu.

Dari sekalian deskripsi proses pembentukan Perda yang dimulai dari perencanaan, pembahasan, hingga persetujuan Raperda, yang didukung oleh risalah persidangan DPRD, dapat diketengahkan bahwa sebuah Raperda akan terwujud menjadi Perda dengan adanya interaksi sistem politik di dalamnya. Hal ini sesuai dengan penegasan Ann Seidman et.al. bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik.³⁴² Keputusan politik tersebut tentunya dilandasi oleh berbagai kepentingan dari aktor yang terlibat dalam legislasi Perda.

Dengan membaca dan menelaah Risalah Rapat Paripurna DPRD yang berisi tentang jalannya pembahasan Raperda dari awal sampai akhir hingga Raperda disetujui

³⁴² Ann Seidman et.al. *Op.Cit.* hal. 42.

menjadi Perda serta serangkaian wawancara dari pihak terkait, maka dapat disimak kepentingan-kepentingan (*interests*) apa saja yang memotivasi para pihak dalam penyusunan Raperda. Kepentingan pemrakarsa Raperda pertama kali dapat diketahui dari hasil wawancara dan penelaahan nota penjelasan dari kepala daerah dan/atau nota penjelasan pimpinan DPRD terhadap Raperda yang diajukan dalam Rapat Paripurna.

Berikutnya dengan menelaah uraian PU Fraksi, jawaban/pendapat kedua belah pihak, kegiatan dan laporan hasil kerja Pansus, PA Fraksi, dan sambutan kepala daerah terhadap pengambilan keputusan DPRD atas Raperda, juga dapat diketahui bagaimana para pihak saling tawar-menawar, pengaruh-mempengaruhi, dan saling mencari kesepahaman dan memadukan kepentingan-kepentingannya. Bahkan dengan menelaah secara seksama setiap rumusan Konsideran dalam Perda juga dapat diketahui kerangka kepentingan sebuah Perda dibentuk.

Tabel 29 berikut merupakan rangkuman kepentingan kepala daerah dan/atau DPRD dalam pembentukan Perda di lokasi penelitian.

Tabel 29

**KEPENTINGAN KEPALA DAERAH DAN/ATAU DPRD DALAM
PEMBENTUKAN PERDA DI LOKASI PENELITIAN**

NO	RUMPUN PERDA	KEPENTINGAN DALAM PEMBENTUKAN PERDA
1	ORGANISASI DAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menindaklanjuti terbitnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 2. Semakin berkembangnya urusan pemerintahan yang perlu ditangani sehingga perlu diterbitkan Perda. 3. Untuk semakin mendekatkan dan meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. 4. Untuk meningkatkan kinerja lembaga daerah dalam rangka menangani kesejahteraan masyarakat.
2	AKTIVITAS USAHA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk memacu perekonomian daerah. 2. Sebagai upaya penyesuaian struktur dan tarif pungutan lama dengan perkembangan perekonomian masyarakat. 3. Sebagai upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sekaligus merupakan terobosan-terobosan kebijakan baru dan sarana yang legal dalam rangka peningkatan PAD. 4. Agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan lancar dan kesejahteraan masyarakat semakin meningkat. 5. Kenaikan pungutan tidak akan membebani masyarakat, sebab sudah memperhitungkan kemampuan bayar (<i>ability to pay</i>) masyarakat.
3	KEHIDUPAN SOSIAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menangani secara intensif perkembangan sosial yang dianggap sudah menyimpang dari nilai-nilai luhur kemasyarakatan. 2. Meningkatkan sinkronisasi dan koordinasi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka mencapai perilaku hidup yang sehat dan sejahtera, serta untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup. 3. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.

Sumber: Data Skunder dan Primer Diolah.

Apakah klaim-klaim kepentingan tersebut juga mencerminkan kepentingan publik? Untuk mengetahui apakah kepentingan-kepentingan eksekutif dan legislatif daerah dalam pembentukan Perda sesuai dan merupakan cerminan kepentingan masyarakat setempat, Tabel 30 berikut memperlihatkan tanggapan responden terhadap

pertanyaan apakah DPRD dan Kepala Daerah di lokasi penelitian sudah memperhatikan kepentingan masyarakat?

Tabel 30

**TANGGAPAN RESPONDEN TERKAIT PERHATIAN DPRD DAN KEPALA
DAERAH TERHADAP KEPENTINGAN MASYARAKAT
DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SUDAH MEMPERHATIKAN	6	20	7	5	38	16,67
2	CUKUP MEMPERHATIKAN	7	10	20	9	46	20,18
3	KURANG MEMPERHATIKAN	22	20	18	32	92	40,35
4	BELUM MEMPERHATIKAN	18	5	7	5	35	15,35
5	TIDAK PERNAH MEMPERHATIKAN	-	-	2	2	4	1,75
6	TIDAK TAHU/TIDAK MENJAWAB	3	4	4	2	13	5,70
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Dari paparan Tabel 30 di atas memperlihatkan bahwa tanggapan mayoritas responden di lokasi penelitian menyatakan bahwa Kepala Daerah dan DPRD kurang memperhatikan kepentingan responden (40,35%). Di urutan kedua responden menjawab bahwa Kepala Daerah dan DPRD cukup memperhatikan kepentingan responden sebesar 20,18%. Disusul dengan tanggapan responden yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dan DPRD sudah memperhatikan kepentingan responden sebesar 16,67%. Dan yang 15,35% menjawab bahwa Kepala daerah dan DPRD belum memperhatikan kepentingan responden.

Dengan membandingkan antara yang menjawab “kurang memperhatikan” ditambah dengan yang “belum memperhatikan” lebih besar dibanding dengan yang menjawab “sudah memperhatikan” $[(40,35\% + 15,35\%) \text{ berbanding } 17,54\%]$ menunjukkan gejala bahwa mayoritas kepentingan yang memotivasi Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan Perda di lokasi penelitian kurang sinkron dengan kepentingan responden. Jika demikian halnya, maka kepentingan dalam pembentukan Perda yang dilontarkan kepala daerah dan DPRD sebagai kepentingan publik dapatlah dikemukakan tidak lebih sebagai kepentingan politik dari pemrakarsa Perda yang kurang mencerminkan kepentingan mayoritas publik.

Gejala seperti itu semakin memperoleh kebenarannya jika melihat kepentingan politik pembentukan Perda rumpun aktivitas usaha – yang jumlahnya lebih banyak dibanding rumpun lainnya – tidak lebih sebagai sarana yang legal untuk melakukan berbagai pungutan kepada masyarakat. Diakui oleh Kepala Daerah – dalam berbagai Nota Penjelasan Kepala Daerah di lokasi penelitian – bahwa berbagai pungutan tersebut dimaksudkan untuk memperbesar PAD.

Hal demikian itu jelas tidak dikehendaki masyarakat. PU Fraksi yang mempertanyakan apakah tidak ada cara lain selain melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi retribusi daerah dan pajak daerah yang akan membebani ekonomi masyarakat, pada kenyataannya hanya sebatas pertanyaan saja. Sebab, di akhir pembahasan Raperda, hampir tidak ada Fraksi yang menolak penyesuaian pungutan-pungutan tersebut, kecuali hanya melakukan pengurangan besaran tarifnya saja.

Dari seluruh paparan ini dapat dikemukakan bahwa pembentukan Perda pada dasarnya tidak hanya mencerminkan satu macam kepentingan saja, namun ada berbagai macam kepentingan baik yang bersifat politis, yuridis, sosiologis, dan ekonomis, bahkan bisa bercampuraduk antara yang politis dengan yang yuridis. Jika kepentingan dalam pembentukan Perda tidak selaras dengan kepentingan masyarakat, maka hal itu jelas bertentangan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang menggariskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, termasuk di dalamnya adalah otonomi untuk membuat Perda, harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan “selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”. Dengan demikian, di lokasi penelitian tampak bahwa interaksi sistem politik dalam pembentukan Perda kurang memperhatikan kepentingan dan aspirasi warga masyarakat setempat.

D.3. Tahap Pengundangan: Antara Evaluasi dan Klarifikasi Gubernur

Setelah Raperda memperoleh persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah, tidak seluruhnya langsung dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah dalam Lembaran Daerah. Raperda yang tidak langsung dapat ditetapkan dan diundangkan dalam Lembaran daerah tersebut meliputi Raperda pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD), rencana tata ruang (RTR), dan APBD. Empat Raperda tersebut sebelum ditetapkan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota) terlebih dahulu harus dikirim ke Gubernur Jawa Timur untuk memperoleh evaluasi. Proses

pengiriman untuk evaluasi terhadap empat macam Raperda ke Gubernur tersebut selalu dilakukan oleh Kepala Daerah di lokasi penelitian.

Evaluasi dari Gubernur biasanya tidak sampai memakan waktu satu bulan. Hasil evaluasi Raperda oleh Gubernur tersebut lalu: (1) dikirim kembali ke Pemda pengirim, dan (2) dikirim ke Menteri Keuangan. Jika tidak ada revisi dari Gubernur, Raperda tersebut oleh Kepala Daerah ditetapkan menjadi Perda yang oleh Kepala Bagian Hukum diberi nomor dengan menggunakan nomor bulat dan kemudian oleh Sekretaris Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sementara terhadap Raperda yang menurut evaluasi Gubernur harus direvisi, maka Bagian Hukum akan menyempurnakan Raperda, dan selanjutnya Kepala Daerah bersama dengan DPRD melakukan persetujuan bersama kembali.

Proses penyempurnaan dan persetujuan ini tidak terlalu lama dilakukan, bahkan bisa hanya satu hari, karena Raperda sudah disempurnakan Bagian Hukum dan tinggal persetujuan formal saja dari DPRD. Raperda yang sudah disempurnakan dan disetujui bersama tersebut serta telah ditetapkan Kepala Daerah – dalam bentuk otentiknya – oleh Gubernur diminta untuk dikirim kembali ke Gubernur.

Terhadap Raperda di luar empat hal tersebut (biasanya disebut dengan istilah “Perda umum”), Kepala Daerah langsung menetapkannya menjadi Perda, dan Sekretaris Daerah mengundangkan dalam Lembaran Daerah dengan diberi nomor dengan menggunakan nomor bulat oleh Kepala Bagian Hukum. Salinan dari Perda umum tersebut dikirim ke Gubernur untuk memperoleh klarifikasi. Hasil klarifikasi oleh Gubernur dikirim ke: (1) Pemda pengirim, dan (2) Menteri Dalam Negeri. Jika tidak

ada masalah dalam klarifikasi, maka Pemda tetap melanjutkan implementasi Perda. Sedangkan jika ada revisi, maka Pemda akan merevisi dan hasil revisi Perda dimintakan persetujuan DPRD.

Belum tentu hasil evaluasi dan klarifikasi Gubernur sesuai dengan hasil evaluasi dan klarifikasi pemerintah pusat. Misalnya dalam kasus Raperda tentang Pengendalian Tanah di Lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo yang telah disetujui bersama DPRD dan Walikota misalnya, berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 58 Tahun 2007, Gubernur memberikan catatan penyempurnaan dan revisi atas Raperda tersebut. Jika telah direvisi, Raperda tersebut dapat ditetapkan menjadi Perda dan diundangkan dalam Lembaran Daerah. Namun Menteri Keuangan dengan suratnya No. S-088/MK.7/2007 berpendapat lain, yakni Raperda tersebut “tidak dapat diproses lebih lanjut”. Alasannya objek yang diatur dalam Raperda bukan merupakan objek retribusi pemakaian kekayaan daerah sehingga tidak boleh dipungut retribusi.

Dari evaluasi yang demikian itu Pemkot Probolinggo kebingungan karena tidak jelasnya parameter yang digunakan oleh Gubernur maupun Menteri Keuangan dalam mengevaluasi Raperda. Di samping itu Pemda juga mempertanyakan apakah evaluasi dan klarifikasi yang dilakukan Gubernur didasarkan pada konteks kepentingan masyarakat setempat di mana Perda tersebut dibentuk. Pertanyaan ini muncul sebab Gubernur pada waktu melakukan evaluasi dan klarifikasi tidak terjun langsung ke daerah asal Raperda/Perda.

Pemerintah Daerah dan DPRD di lokasi penelitian ketika melakukan revisi Raperda/Perda tidak lagi mempublikasikan dan minta masukan dari masyarakat. Sebab

dalam proses revisi tersebut tidak dilakukan pembahasan mulai awal lagi sebagaimana ketika Raperda diajukan pertama kali untuk dibahas oleh DPRD. Alasannya karena hal itu hanya menyangkut masalah teknis perevisian, dalam arti materi yang harus direvisi sudah ada dalam Surat Gubernur, sehingga tidak perlu memperoleh masukan masyarakat. Dengan demikian, masyarakat tidak tahu apa saja yang direvisi dan apakah revisi tersebut sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Terlepas dari masalah parameter yang digunakan dalam mengevaluasi dan mengklarifikasi Raperda/Perda, yang pasti hasil evaluasi dan klarifikasi Gubernur maupun pemerintah pusat akan menjadikan materi sebuah Perda memperoleh perubahan yang cukup signifikan dibanding dengan ketika Raperda memperoleh persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah, apalagi ketika Raperda baru diusulkan untuk dibahas bersama di DPRD.

Untuk melihat bagaimana proses perjalanan substansi/materi Raperda dari awal pembahasan hingga akhirnya ditetapkan menjadi Perda dan diundangkan dalam Lembaran Daerah setelah melalui proses evaluasi dan klarifikasi Gubernur, Tabel 31 – yang mengambil contoh sebuah Perda di Kota Probolinggo dengan beberapa sampel pasal saja – menginformasikan hal tersebut.

Tabel 31

CONTOH PERJALANAN RUMUSAN MATERI RAPERDA MENJADI PERDA

DRAF RAPERDA	PEMBAHASAN PANSUS	DRAF RAPERDA YANG DISETUJUI	EVALUSI GUBERNUR	EVALUASI MENTERI KEUANGAN
Raperda tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Umum Daerah Dr Mohamad Saleh Kota Probolinggo	-	Tetap seperti bunyi draf Raperda	Kata "Retribusi" pada Judul Perda agar dihapus	-
Pasal 1 angka 29: Biaya Overhead Gizi adalah biaya yang meliputi biaya bahan bakar, biaya perawatan peralatan dan biaya garnis dan packaging	-	Tetap seperti bunyi draf Raperda	Pasal 1 angka 29 dihapus	-
Pasal 11 ayat (1): Bagi penderita panti sosial, terlantar, atau kehakiman dan penderita tahanan, dirawat di kelas III B	Pasal 11 ayat (1) kata "panti sosial" dihapus, kata "atau" diubah menjadi "dan".	Bagi penderita terlantar dan penderita tahanan, dirawat di kelas III B.	Pasal 11 ayat (1) dihapus, dan diatur dalam materi Tata Tertib Rumah Sakit	-
Pasal 17: Penunggu penderita inap ditentukan sebanyak maksimal 2 (dua) orang dan dikenakan biaya retribusi sebesar Rp. 2.000,- (dua ribu rupiah) setiap dua orang / per hari	Pasal 17, antara kata "retribusi" dan kata "sebesar" disisipkan kata "perorangan" selanjutnya angka 2.000 diubah dengan angka 1.000 demikian juga diikuti dengan perubahan penyebutannya.	Penunggu penderita inap ditentukan sebanyak maksimal 2 (dua) orang dan dikenakan biaya retribusi sebesar Rp. 1.000,- (seribu rupiah) setiap orang dan maksimal untuk 2 (dua) orang.	Pasal 17 dihapus, karena prinsip penarikan retribusi adalah adanya jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah (Rumah Sakit Dr. Mohamad Saleh) kepada Subyek Retribusi.	Penunggu penderita rawat inap tidak memperoleh pelayanan kesehatan sehingga tidak layak dikenakan retribusi.

Berdasarkan hasil evaluasi Gubernur maupun Menteri Keuangan tersebut, Kepala Daerah dan DPRD setempat akan menindaklanjuti dengan melakukan revisi Raperda. Revisi yang dilakukan disesuaikan dengan evaluasi Gubernur dan evaluasi Menteri Keuangan. Jika Kepala daerah dan DPRD tidak merevisi sesuai hasil evaluasi Gubernur, maka Gubernur akan membatalkan Perda tersebut.

Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 40 ayat (3) PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Gubernur”. Revisi atas Raperda tersebut dilakukan sesuai dengan hasil evaluasi Gubernur, sebab Raperda hasil revisi yang asli (bukan salinan dari Lembaran Daerah) yang ditetapkan kepala daerah diminta untuk dikirim ke Gubernur.

D.4. Tahap Sosialisasi Peraturan Daerah

Sebelum disebarluaskan, Perda tersebut terlebih dahulu dilakukan autentifikasi oleh Kepala Bagian Hukum. Selanjutnya Perda disosialisaikan secara bersama-sama oleh Bagian Hukum dengan SKPD pemrakarsa. Sosialisai Perda tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 23 Permendagri No. 16 tahun 2006 yang menyatakan bahwa “Sosialisasi produk hukum dilakukan secara bersama-sama Biro Hukum atau Bagian Hukum dengan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsa”.

Sosialisasi sebuah produk hukum merupakan satu tahap yang cukup penting dari seluruh rangkaian pembentukan Perda. Berhasil atau tidaknya sebuah produk hukum untuk dapat diimplementasikan dalam kehidupan sosial banyak dipengaruhi oleh seberapa intensnya sosialisasi dilakukan oleh pemerintah sebagai pelaksana dari sebuah produk hukum. Sosialisasi juga dapat digunakan sebagai *test case* untuk melihat tanggapan dan reaksi publik terhadap rencana penerapan produk hukum.

Begitu pentingnya tahap sosialisasi produk hukum, terlihat dari penelusuran terhadap Laporan Pansus dan PA Fraksi dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Raperda menjadi Perda yang selalu menekankan Pemda harus melakukan sosialisasi Perda kepada masyarakat. Pentingnya sosialisasi Perda juga selalu ditekankan oleh kepala daerah dalam sambutannya atas pengambilan keputusan DPRD dalam rangka penerimaan Raperda menjadi Perda.

Hasil wawancara dengan Bagian Hukum di semua lokasi penelitian juga menyebutkan bahwa Perda yang sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah selalu disosialisasikan kepada masyarakat. Apakah sosialisasi tersebut selalu dilakukan eksekutif, Tabel 32 berikut tanggapan responden terhadap sosialisasi Perda yang dilakukan pemerintah daerah di lokasi penelitian.

Tabel 32

**TANGGAPAN RESPONDEN TERHADAP PELAKSANAAN SOSIALISASI
PERDA DI LOKASI PENELITIAN**

NO	TANGGAPAN	KOTA PROBO- LINGGO	KOTA MADIUN	KAB. SIDOARJO	KAB. BLITAR	Σ	%
1	SEMUA PERDA SELALU DISOSIALISASIKAN	11	22	8	7	48	21,05
2	TIDAK SEMUA PERDA DISOSIALISASIKAN	31	22	43	42	138	60,53
3	PERDA TIDAK PERNAH DISOSIALISASIKAN	11	10	7	6	34	14,91
4	TIDAK TAHU/TIDAK MENJAWAB	3	5	-	-	8	3,51
JUMLAH		56	59	58	55	228	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Dari paparan Tabel 32 tersebut dapat diketahui bahwa mayoritas responden (60,53%) di lokasi penelitian menyatakan bahwa Perda yang sudah ditetapkan oleh Kepala Daerah tidak selalu disosialisasikan kepada masyarakat. Responden yang menyatakan bahwa Perda selalu disosialisasikan kepada masyarakat berada di urutan kedua yaitu mencapai 21,05%. Dan responden yang menyatakan bahwa Perda tidak pernah disosialisasikan kepada masyarakat mencapai 14,91%.

Dengan mayoritas responden (60,53%) menyatakan tidak semua Perda disosialisasikan kepada menunjukkan gejala umum bahwa (1) pernyataan Pemda bahwa seluruh Perda disosialisasikan kepada masyarakat tidak sepenuhnya benar, sebab mayoritas responden menyatakan bahwa tidak semua Perda yang dibentuk selalu disosialisasikan kepada masyarakat; (2) cakupan subjek yang disosialisasi Perda sangat terbatas; dan (3) masih ada dari kalangan masyarakat yang belum disentuh sosialisasi Perda oleh Pemerintah Daerah di lokasi penelitian.

E. ANALISIS TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI

Dari keseluruhan paparan hasil penelitian di atas kiranya dapat dirumuskan catatan-catatan sebagai bentuk analisis untuk menguji hipotesis yang diketengahkan dalam studi ini. Ada dua hipotesis yang diuji dalam studi ini, yaitu: (1) Terjadi interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur, dan (2) Proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

E.1. Terjadi Interaksi Politik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur

***Pertama*, secara yuridis – baik menurut UUP3, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian – merumuskan bahwa fungsi legislasi Perda ada pada DPRD yang dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah. Dengan demikian “pintu masuk” ke dalam legislasi Perda hanya dapat ditempuh dengan melewati DPRD dan Kepala Daerah.**

Berdasarkan rumusan yuridis yang demikian itu, kehendak untuk mengatur atau tidak mengatur kehidupan sosial sangat tergantung pada kehendak DPRD dan Kepala Daerah. Bisa saja muncul usulan-usulan dari masyarakat agar suatu permasalahan dibuatkan Perda, namun hal itu sangat tergantung kepada pemerintah daerah maupun DPRD setempat apakah akan menindaklanjutinya dengan menerbitkan Perda atau tidak. Perspektif kepentingan dan kompromi-kompromi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD menjadi faktor yang cukup menentukan dalam hal terbitnya sebuah Perda.

***Kedua*, gagasan awal dalam proses perencanaan penyusunan Perda di lokasi penelitian pada umumnya dari pemerintah daerah dan DPRD – khususnya berasal dari masing-masing *leading sector*/Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Gagasan tersebut bisa berasal dari berbagai sumber yang di antaranya adalah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar suatu sektor *di-breakdown* melalui Perda, berdasarkan keinginan *leading sector* sendiri untuk mengatur kehidupan masyarakat, hasil studi banding ke daerah lain, maupun**

berdasarkan isu-isu, permasalahan, dan usulan yang muncul di tengah-tengah masyarakat.

Usulan dari masyarakat (hanya sekali pernah terjadi di Kota Probolinggo) yang pernah masuk ke DPRD pada akhirnya disampaikan ke Pemerintah Daerah untuk disusun ke dalam Perda. Kondisi seperti ini terjadi dikarenakan DPRD tahu pasti bahwa birokrat daerah di samping memiliki informasi data yang lebih komprehensif dibanding DPRD, juga karena birokrat daerah dianggap lebih menguasai persoalan dan lebih berpengalaman dalam menyusun Perda dibanding DPRD yang anggota-anggotanya berubah-ubah silih berganti setiap lima tahun sekali.

Ketiga, dalam proses perencanaan dan perancangan Raperda, Pemda dan DPRD di lokasi penelitian pada umumnya tidak memulainya dengan membuat naskah akademik hasil dari suatu telaah dan *research* untuk melihat kelayakannya secara filosofis, yuridis, sosiologis, maupun politis. Padahal naskah akademik yang di dalamnya memuat gagasan pengaturan serta materi muatan Perda bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis-holistik-futuristik dari berbagai aspek keilmuan akan menjadi bahan pertimbangan yang komprehensif dan rasional yang dipergunakan oleh pemrakarsa Perda mengenai pentingnya Perda disusun. Dengan tidak adanya naskah akademik, maka patut dipertanyakan apakah pembuatan Perda merupakan solusi yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi problem yang muncul di masyarakat.

Apa yang dilakukan oleh DPRD Kota Madiun dalam membuat naskah akademik tidak lazim dilihat dari teori perundang-undangan. Seharusnya naskah akademik dibuat

lebih dahulu sebelum menyusun draf Raperda. Namun dalam kasus DPRD Kota Madiun pembuatan naskah akademik dibuat saat Raperda dibahas di DPRD. Maka patut dipertanyakan apa latar belakang dan kepentingan yang memotivasi DPRD membuat naskah akademik, padahal yang mengusulkan Raperda adalah Walikota Madiun.

Keempat, selain di Kabupaten Blitar, pada umumnya proses penyusunan Perda tidak didasarkan pada suatu Prolegda sebagai kerangka acuan perencanaan pembentukan Perda yang sistematis, terencana, dan terpadu. Oleh karena tidak ada Prolegda, pada umumnya proses penyusunan Perda bersifat parsial dan tergantung pada keinginan dan kebutuhan masing-masing *leading sector*. Dengan tidak adanya Prolegda, maka kebutuhan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek apa saja dari implementasi otonomi daerah yang harusnya dibingkai dalam Perda menjadi tidak jelas.

Kelima, sesuai dengan hakikat otonomi seluas-luasnya sebagaimana yang terumus dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk pembentukan Perda, niscaya berdasarkan pada semangat untuk mensejahterakan masyarakat dengan selalu memperhatikan kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Dengan demikian semangat keterbukaan (*openness principle*) yang ditandai dengan pemublikasian Raperda dan penjaringan aspirasi merupakan keniscayaan dalam legislasi Perda. Ternyata di lokasi penelitian ditemukan data bahwa pada umumnya legislasi Perda kurang memperhatikan hal tersebut. Hal ini terlihat dari jawaban eksekutif daerah dan telaah atas laporan Pansus DPRD bahwa tidak semua Raperda yang disiapkan maupun yang tengah dibahas di DPRD dipublikasikan ke masyarakat.

Mengenai apakah suatu Raperda akan dipublikasikan atau tidak tergantung pada sudut pandang masing-masing *leading sector* maupun DPRD. Jika hanya menyangkut materi yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tentu tidak dipublikasikan. Demikian juga jika suatu materi draf Raperda diperkirakan akan menimbulkan perdebatan yang berlarut-larut di masyarakat, maka Raperda semacam itu tidak akan dipublikasikan ke masyarakat. Praktik pemilah-milahan Raperda yang dipublikasikan atau tidak dipublikasikan demikian tentu tidak selaras dengan Pasal 142 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 dan Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) UUP3 yang merumuskan bahwa Raperda yang disiapkan DPRD dipublikasikan oleh sekretariat DPRD dan yang disiapkan Kepala Daerah dipublikasikan oleh sekretariat daerah.

Tujuan pemublikasian Raperda adalah agar masyarakat mengetahui adanya Raperda yang tengah disiapkan dan/atau dibahas sehingga seluruh lapisan masyarakat dapat memberikan masukan atas materi yang ada dalam Raperda. Namun tidak semua lapisan masyarakat dapat memberikan masukan, sebab hanya mereka yang diundang dalam *public hearing* dan yang ditemui DPRD dalam “peninjauan/kunjungan lapangan” bisa berpartisipasi dan memberikan masukan atas materi Perda tersebut.

Dengan demikian, elite daerah membuat kriteria sendiri mengenai siapa-siapa yang dianggap layak untuk memberikan masukan terhadap materi Raperda. Ini membenarkan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa tidak semua lapisan masyarakat dapat terlibat dalam suatu proses legislasi. Pandangan dan kepentingan politik dari elite akan menentukan siapa yang “berhak” memberikan masukan atas materi Raperda.

Ada beberapa cara yang digunakan untuk mempublikasikan Raperda. Di antaranya adalah media massa – baik cetak mau pun elektronik – yang memiliki peran yang cukup strategis dalam kaitannya dengan penyebarluasan Raperda. Di era otonomi daerah yang seluas-luasnya ini, media massa sangat bebas untuk mempublikasikan setiap kebijakan yang dibuat elite daerah. Namun media massa kurang digunakan secara maksimal oleh eksekutif daerah dan legislatif daerah di lokasi penelitian dalam menyebarluaskan Raperda yang tengah disiapkan dan/atau dibahas. Hal ini terbukti dengan tanggapan responden media massa yang mayoritas (76,92%) menyatakan pemerintah daerah dan DPRD hanya kadang-kadang saja menginformasikan kepada media massa untuk ikut mempublikasikan pembahasan Raperda.

Keenam, apakah Raperda yang telah disusun oleh eksekutif daerah maupun yang disusun atas inisiatif DPRD akan dapat diwujudkan menjadi Perda, sangat tergantung pada interaksi politik yang terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah. Saling pengaruh mempengaruhi, tawar menawar, dan melakukan negosiasi agar materi Raperda berhasil diwujudkan menjadi Perda terjadi pada saat “rapat kerja” yang dilakukan berkali-kali antara Pansus DPRD dengan Tim Eksekutif dalam membahas Raperda. Pada saat itulah interaksi politik secara riil terjadi untuk menentukan apakah Raperda dapat dilanjutkan pembahasan dan disetujui menjadi Perda, apakah berhenti/tidak diteruskan pembahasannya, ataukah ditunda pembahasannya sambil seraya meminta pihak pengusul untuk merevisinya lebih dahulu. Interaksi politik yang terjadi antar elite daerah tersebut adalah dalam rangka mencari dan memperoleh kesepakatan berdasarkan perspektif kedua belah pihak terkait masalah kebutuhan daerah

Studi ini telah memilih dan menempatkan DPRD sebagai lembaga politik. Dengan demikian proses-proses pembahasan di tingkat DPRD akan sangat bernuansa politis. Meminjam pendapat Ann Seidman et.al. bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik, membenarkan fakta terjadi interaksi politik dalam pembahasan Raperda. Tanpa adanya interaksi politik dalam pembahasan Raperda, maka sebuah Perda tidak akan terwujud di ranah faktual.

Dari seluruh catatan analisis di atas, kiranya dapat dijadikan indikator pengujian hipotesis 1 yang diajukan dalam studi ini, yaitu: “Terjadi Interaksi Politik dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur”. Memperhatikan seluruh paparan yang tertuang dalam sub-judul “Deskripsi Proses Penyusunan Peraturan Daerah di Lokasi Penelitian” tidak berlebihan jika dikatakan bahwa hipotesis 1 studi ini dapat diterima. Hal ini berarti bahwa dalam proses pembentukan peraturan daerah di lokasi penelitian sangat dipengaruhi oleh interaksi politik.

E.2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur Mencerminkan Demokrasi Elitis/Oligarkis

Dari keseluruhan sub-judul “Berbagai Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Legislasi Peraturan Daerah” dan sub-judul “Deskripsi Proses Penyusunan Peraturan Daerah di Lokasi Penelitian” dapat diberikan catatan-catatan yang lebih

spesifik dalam kaitannya dengan interaksi politik dan pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi sebagai berikut.

Pertama, pada umumnya legislatif daerah dan eksekutif daerah di semua lokasi penelitian saat merencanakan dan/atau menyusun Raperda tidak melakukan pengkajian dan penelitian terlebih dahulu yang akan menghasilkan rekomendasi paling rasional tentang pentingnya sebuah Perda diterbitkan. Hal ini terbukti dengan tidak disertakannya naskah akademik yang menyertai penyampaian Raperda untuk dibahas di DPRD.

Naskah akademik dibuat sebelum penyusunan draf Raperda, dan merupakan laporan tertulis yang berasal dari suatu penelitian untuk melihat kelayakan penerbitan Perda dari sisi filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis. Kajian yang dilakukan adalah secara sistemik-holistik-futuristik dengan melibatkan berbagai bidang keilmuan. Naskah akademik tersebut yang membuat adalah pemrakarsa Raperda. Dengan demikian, naskah akademik yang dibuat atas inisiatif DPRD Kota Madiun – melalui bantuan sebuah perguruan tinggi swasta di Madiun – pada saat membahas Raperda yang berasal dari prakarsa eksekutif daerah tidak lazim menurut teori perundang-undangan.

Kedua, Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Terdapat alasan-alasan tertentu yang dikemukakan mengenai tidak dipublikasikannya Raperda, yang diantaranya adalah karena Raperda hanya merupakan penjabaran (*breakdown*) lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Di samping itu juga ada alasan bahwa jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi

penolakan masyarakat. Hal ini terutama terkait dengan Raperda yang akan berimplikasi pemungutan kepada masyarakat, sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau di pungut.

Adanya Raperda yang dipublikasikan dan juga adanya Raperda yang tidak dipublikasikan tersebut juga dilihat oleh responden. Hal ini terbukti dengan mayoritas responden (58,33%) yang menjawab bahwa tidak semua Raperda yang tengah dirancang oleh Pemda di lokasi penelitian dipublikasikan. Demikian juga ketika Raperda yang dibahas di DPRD, mayoritas responden (53,07%) yang menjawab bahwa Raperda yang tengah dibahas DPRD tersebut tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Bahkan yang ironis, meski hanya sekitar 13,16%, ada responden yang menyatakan bahwa Raperda yang tengah disiapkan oleh Pemda tidak dipublikasikan. Yang menjawab tidak tahu dan/atau tidak memberi tanggapan sekitar 10,09%. Ini semua menunjukkan bahwa meski ada Raperda yang disebarluaskan, namun kenyataannya penyebarluasan Raperda di lokasi penelitian tidak menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Kota Probolinggo, sebagai satu-satunya lokasi penelitian yang sejak tahun 2003 telah memiliki Perda terkait transparansi kebijakan publik – yakni Perda No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi – ternyata juga belum mampu mendorong elite setempat untuk selalu mempublikasikan dan memberikan akses yang luas kepada warga masyarakat untuk mengetahui dan memberikan masukan setiap kebijakan yang akan ditempuh Pemerintah Kota setempat. Apalagi Komisi Informasi hingga kini belum dibentuk, maka keinginan publik untuk mengetahui berbagai kebijakan dari Badan Publik di Kota Probolinggo mengalami hambatan.

Demikian pula halnya dengan Kabupaten Sidoarjo yang pernah menjadi satu-satunya daerah percontohan otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur serta yang pada tahun 2005 pernah memperoleh penghargaan *Grand Catagory Region in A Leading Profile On Local Political Performance* dari JPIP, menunjukkan hal yang tidak jauh berbeda dengan Kota Probolinggo. Artinya, elite setempat – meski pernah memperoleh penghargaan di bidang penampilan politik – belum sepenuhnya terdorong untuk selalu mempublikasikan dan memberikan akses yang luas kepada publik untuk mengetahui dan memberikan masukan setiap kebijakan yang akan ditempuh Pemerintah setempat.

Ketiga, dalam hal partisipasi masyarakat, di lokasi penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam proses pembahasan Raperda sangat rendah. Hal ini terlihat dari paparan data yang menunjukkan bahwa hanya 1 responden (0,44%) di lokasi yang menjawab selalu diajak berpartisipasi DPRD dalam pembahasan Raperda. Sementara, sebagian besar responden (63,60%) di lokasi penelitian tidak pernah diajak berpartisipasi oleh DPRD dalam pembahasan Raperda. Dan yang lainnya menyatakan hanya sekali dan kadang-kadang saja diundang DPRD untuk memberikan masukan-masukan terhadap Raperda yang tengah dibahas DPRD bersama pemerintah daerah.

Kota Probolinggo, sebagai satu-satunya lokasi penelitian yang sejak tahun 2003 telah memiliki Perda terkait dengan demokratisasi dalam kebijakan publik – yakni melalui Perda No. 5 Tahun 2003 tentang Partisipasi Masyarakat – ternyata juga belum mampu mendorong elite setempat untuk selalu memberikan akses yang luas kepada warga masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan dan pembahasan Raperda. Hal ini jelas bertentangan dengan Pasal 5 ayat ayat (2) huruf e yang merumuskan bahwa

Pemerintah wajib mengikutsertakan masyarakat dalam “Penyusunan Peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang menyangkut kepentingan umum”. Apalagi Komisi Pengaduan hingga kini belum dibentuk di Kota itu, maka keinginan publik untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda jelas mengalami hambatan.

Keempat, bagi yang pernah diajak berpartisipasi dalam penyusunan Perda (yaitu 83 responden) – meski hanya sekali dan kadang-kadang saja – mayoritasnya (62,65%) menyatakan bahwa masukan-masukan mereka kepada Pansus tidak/belum tentu diakomodasikan. Ini berarti masukan mereka ada yang diterima dan ada yang tidak diterima oleh Pansus DPRD. Mengapa masukan-masukan responden sampai tidak diterima? Alasan Pansus DPRD adalah karena hal itu tidak sejalan dengan ketentuan UU dan juga karena sudah sesuai dengan kemampuan masyarakat. Misal, dalam kasus besaran tarif pengurusan ijin (HO) yang dipungut setiap tiga tahun agar dikurangi, ternyata oleh Pansus DPRD tidak diterima sebab besaran tarif tersebut sudah dianggap sesuai dengan kemampuan bayar masyarakat pengusaha.

Ketidakjelasan apakah masukan-masukan masyarakat yang pernah diajak berpartisipasi dalam proses pembahasan Raperda diakomodasikan dalam Perda tidak bisa dilepaskan dari tidak jelasnya aturan hukum dalam menjamin hak-hak publik dalam berpartisipasi. Menurut mayoritas responden (55,70%) di lokasi penelitian menyatakan bahwa Peraturan Tatib DPRD belum menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda. Bahkan yang menjawab tidak tahu apakah Peraturan Tatib DPRD sudah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda juga cukup tinggi (42,11%).

Dengan demikian menurut responden Peraturan Tatib DPRD terkait dengan pembahasan Raperda tidak menjamin bahwa masukan masyarakat harus diakomodasikan dalam Perda. Jika Peraturan Tatib DPRD dikaji lebih dalam akan terlihat bahwa pada dasarnya tidak ada rumusan yang mengharuskan setiap masukan dari masyarakat oleh DPRD wajib dimasukkan dalam Perda. Akhirnya, diakomodasikan atau tidaknya masukan masyarakat, tergantung pada pertimbangan politis DPRD.

Berdasarkan hal yang demikian itu maka menjadi logis jika masyarakat menyatakan bahwa Perda yang diproduksi oleh DPRD dan pemerintah daerah tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Komposisi Perda yang diproduksi di lokasi penelitian antara tahun 2001 hingga tahun 2006 yang relatif lebih banyak terkait dengan pungutan kepada masyarakat (rumpun aktivitas usaha) – yakni 50,32% – memperkuat pernyataan masyarakat tersebut. Perda tentang “retribusi parkir berlangganan” yang dihasilkan dari legislasi Perda di semua lokasi penelitian, merupakan salah satu contoh dari Perda yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Kelima, berdasarkan catatan *ketiga* dan *keempat* tersebut memiliki implikasi lebih jauh, yakni menjadi terbatasnya ruang publik (*public sphere*) untuk secara kontinyu berpartisipasi di semua tahapan dalam legislasi Perda di lokasi penelitian. Padahal, *public sphere* merupakan wilayah yang paling vital bagi demokrasi yang mengasumsikan bahwa setiap warga negara terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan menyangkut kehidupan bersama.³⁴³

³⁴³ Ade Armando (2002) “Independensi Media, Public Sphere, dan Demokrasi Indonesia”. Dalam Maruto Md & Anwari WMK (ed.) *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*. LP3ES, Jakarta, hal. 195.

Di semua lokasi penelitian, ruang publik untuk berpartisipasi hanya terbuka pada saat mereka diundang oleh DPRD dalam suatu *public hearing* di tengah-tengah pembahasan Raperda atau pada saat Pansus mengadakan kunjungan lapangan. Adanya undangan dan kunjungan inilah yang menentukan siapa-siapa yang diajak DPRD untuk memberikan masukan atas Raperda yang tengah dibahas. Setelah *public hearing* dan kunjungan lapangan, masyarakat tidak memiliki lagi kesempatan untuk mengawasi jalannya legislasi Perda antara DPRD dan pemerintah daerah.

Keenam, dari paparan data juga terlihat bahwa Raperda di lokasi penelitian yang sudah mendekati akhir pembahasan, dalam arti sudah dianggap cukup memperoleh pembahasan bersama antara Pansus DPRD dan Tim Eksekutif serta tinggal menetapkan menjadi Perda, pada umumnya tidak dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik bahwa Raperda telah sesuai dengan dengan aspirasi publik. Bahkan Raperda/Perda yang telah disetujui bersama DPRD dan Kepala Daerah ketika dievaluasi dan diklarifikasi Gubernur harus direvisi, juga tidak dikonsultasikan kepada publik untuk memperoleh masukan apakah revisi Gubernur telah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Ini berarti proses revisi Raperda/Perda hanya dilakukan dan melibatkan kedua lembaga tersebut.

Ketujuh, di samping ruang publik untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda sangat terbatas, yakni hanya pada saat *public hearing* dan mungkin juga pada saat peninjauan/kunjungan lapangan, ternyata semua aturan hukum yang menjadi pedoman legislasi, termasuk juga Peraturan Tatib DPRD di semua lokasi penelitian, tidak terdapat mekanisme komplain publik jika publik dirugikan hak-haknya pada saat proses

pembentukan Perda. Hal ini menunjukkan bahwa secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses pembentukan Perda sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian proses pembentukan Perda di lokasi penelitian.

Tujuh catatan tersebut merupakan kecenderungan gejala normatif maupun yang tampak di kalangan responden penelitian di lokasi penelitian yang pada dasarnya merupakan catatan sebagai bentuk analisis indikator untuk menguji hipotesis tentang proses pembentukan Perda di Jawa Timur. Dari catatan-catatan analisis tersebut tampak bahwa proses pembentukan Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Secara ringkas hal tersebut tampak pada Tabel 33 berikut ini.

Tabel 33

**RINGKASAN ANALISIS PROSES PEMBENTUKAN PERDA
DI LOKASI PENELITIAN DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI**

NO	KARAKTER YANG DIAMATI	FAKTA DI LOKASI PENELITIAN	INDIKATOR DEMOKRASI ELITIS/OLIGARKIS
1	Perencanaan/ Penyusunan	Pada umumnya elite daerah dalam merencanakan/menyusun Raperda tidak dimulai dengan penelitian lebih dahulu	Tidak semua Raperda didahului dengan penelitian
2	Publikasi	Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan (58,33% responden menjawab tidak semua Raperda dipublikasikan)	Tidak semua Raperda dipublikasikan
3	Partisipasi Publik	Tingkat pelibatan publik dalam pembahasan Raperda rendah dan tergantung pada elite (63,60% responden menjawab tidak pernah dilibatkan)	Tergantung kepentingan elite
4	Aspirasi Publik	Tidak ada jaminan hukum dalam pengakomodasian aspirasi publik (Tatib DPRD dan 55,70% responden: tidak menjamin; 42,11%: tidak tahu)	Tidak ada jaminan yuridis
5	Kesempatan Publik Berpartisipasi	<i>Public sphere</i> terbatas hanya pada <i>public hearing</i> dan kunjungan lapangan	Periodik
6	Konsultasi Publik	Pada umumnya, Raperda yang akan disetujui dan ditetapkan tidak dikonsultasikan ke publik untuk	Tidak dikonsultasikan ke publik sebelum

		memperoleh persetujuan publik	ditetapkan
7	Komplain Publik	Di semua aturan hukum dan Peraturan Tatib DPRD tidak terdapat mekanisme komplain publik, jika hak-hak publik dirugikan dalam proses pembentukan Perda	Tidak ada mekanisme komplain publik jika dalam prosesnya merugikan publik

Dari seluruh catatan yang menunjukkan kecenderungan-kecenderungan gejala normatif maupun yang tampak di kalangan responden penelitian di lokasi penelitian kiranya dapat dijadikan indikator pengujian **hipotesis 2** yang diajukan dalam studi ini, yakni **“Proses pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur Mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis”**. Paparan seluruh kecenderungan gejala di atas mengarah pada simpulan bahwa proses pembentukan peraturan daerah di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Dengan perkataan lain, hasil analisis pengujian hipotesis 2 ini menghasilkan simpulan: **hipotesis 2 dapat diterima.**

BAB IV
KONSEP IDEAL LEGISLASI PERATURAN DAERAH
DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

A. DISKUSI TENTANG INTERAKSI POLITIK DALAM LEGISLASI
DITINJAU DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI

Proses pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) yang demokratis telah lama menjadi perhatian di kalangan ahli/akademisi di berbagai belahan bumi. Diskusi dan telaah yang muncul ke permukaan bermuara pada usaha untuk mencari jawab yang sekaligus memunculkan konsep dan juga teori-teori dalam mendeskripsikan demokrasi dalam kaitanya dengan legislasi, dengan pusat perbincangan yang berkisar pada pertanyaan umum: “Apakah konfigurasi politik demokratis yang dianut oleh suatu negara dengan sendirinya akan demokratis pula dalam sekalian proses legislasinya?”.

Diskusi tentang hal tersebut niscaya tidak bisa lepas dari rujukan konseptual maupun teoretikal tentang demokrasi yang kemudian dikaitkan dengan legislasi. Konsep dan teori yang kemudian dijadikan telaah rujukan dalam menentukan indikator-indikator yang digunakan sebagai parameter untuk mengukur “demokratis” atau “tidak demokratisnya” suatu proses legislasi pada akhirnya banyak disandarkan pada kepustakaan yang berasal dari “Dunia Barat”.

Penggunaan indikator demokrasi untuk mengukur legislasi yang sangat “Barat Sentris” tersebut tentu saja tidak bisa dihindarkan, sebab pada dasarnya kajian-kajian demokrasi bermula dari Barat yang terus berkembang hingga kini. Bahkan konsep dan teori politik modern yang mengkaji hubungan antara demokrasi dan legislasi yang pada akhir-akhir ini muncul pun tidak lepas dari hasil “kreativitas intelektual orang Barat”.

Teori politik modern seperti teori *elite democracy* dan *participatory democracy* untuk dijadikan rujukan dalam memahami proses politik di suatu negara merupakan contoh teori demokrasi yang berasal dari pemikiran para ahli dari Barat. Demikian pula perspektif demokrasi yang dikaitkan dengan pembuatan kebijakan publik yang kemudian memunculkan teori *elite democratic* dan *participatory democratic* merupakan hasil olah pikir dari ahli yang berasal dari Barat yang bernama Toddi A. Steelman.

Dengan titik tolak yang demikian itu, maka demokrasi – baik dalam tataran konseptual, teoretikal, maupun praktikalnya – barang tentu sangat “bercita-rasa Barat”. Konsep dan teori demokrasi sebagai hasil kreativitas intelektual ilmuwan Barat tersebut dalam kepustakaan lazim disebut dengan “demokrasi liberal yang dilandasi oleh paham individualisme”.³⁴⁴ Demokrasi perwakilan sebagaimana yang sekarang sudah umum dianut dan diselenggarakan oleh sebagian besar negara di dunia juga lazim disebut dengan demokrasi liberal. Dengan demikian, paham individual tidak bisa dinegasikan eksistensinya dan banyak mewarnai konsep maupun teori yang jadi rujukan serta dipraktikkan oleh negara yang menyelenggarakan demokrasi perwakilan.

³⁴⁴ Alfian (1992) “Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Politik”. Dalam Oetojo Oesman dan Alfian (Penyunting) *Op.Cit.* hal. 220.

Dalam kaitan yang demikian itu, maka studi ini tidak dapat menghindarkan diri dari persinggungannya dengan konsep-konsep dan teori-teori demokrasi individual-liberal yang berasal dari Barat tersebut. Karenanya, indikator-indikator untuk mengukur apakah konfigurasi politik demokrasi di Indonesia cenderung elitis ataukah cenderung partisipatif, dan untuk mengukur apakah interaksi politik dalam legislasi Perda cenderung elitis/oligarkis ataukah cenderung partisipatoris juga menggunakan indikator-indikator yang berasal dari konsepsi dan perspektif Barat yang liberal-individual.

Untuk mengkualifikasikan antara demokrasi elit dan demokrasi partisipatif dalam konfigurasi politik demokratis, serta elitis/oligarkis dan partisipatoris dalam proses pembentukan hukum, studi ini menggunakan indikator-indikator yang dikontraskan atau berkebalikan. Maksudnya, rumusan indikator-indikator dari demokrasi elit merupakan kebalikan dari indikator-indikator demokrasi partisipatif. Sedangkan rumusan-rumusan indikator demokrasi dalam legislasi yang elitis/oligarkis merupakan kebalikan dari rumusan indikator demokrasi dalam legislasi yang partisipatoris. Indikator-indikator tersebut secara konsisten digunakan dalam studi ini untuk menguji hipotesis tentang kecenderungan interaksi politik dalam pembentukan Perda di lokasi penelitian yang diasumsikan cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

Sebagaimana yang telah dipaparkan dalam Bab II sebelumnya, secara spesifik indikator-indikator yang digunakan studi ini untuk mengkualifikasikan konfigurasi politik yang mencerminkan demokrasi partisipatif adalah (1) lembaga

eksekutif maupun legislatif dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan hukum sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, (2) lembaga perwakilan aktif berperan dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dan (3) pers relatif bebas dalam menyebarkan informasi dan mengkritisi kebijakan negara. Pada konfigurasi politik yang mencerminkan demokrasi elitis yang terjadi adalah sebaliknya.

Sedangkan untuk mengkualifikasikan proses pembentukan Perda adalah mencerminkan demokrasi partisipatoris, maka indikator yang digunakan dalam studi ini meliputi: dalam proses perencanaannya terlebih dahulu dibuatkan naskah akademik untuk menentukan kelayakannya baik secara yuridis, filosofis, sosiologis, maupun politis. Untuk menentukan hal tersebut niscaya akan menggunakan metode-metode yang lazim dipakai untuk menganalisis suatu regulasi, seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) maupun model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*).

Ketika sudah menjadi draf hukum, maka draf tersebut dipublikasikan ke masyarakat, dan legislator maupun eksekutif membuka ruang kepada seluruh lapisan sosial masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan memberikan masukan baik secara lisan maupun tulisan, serta ada jaminan hukum bahwa aspirasi dan masukan masyarakat akan menjadi acuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan draf hukum. Pada saat akan diputuskan dan ditetapkan menjadi hukum, draf tersebut dikonsultasikan ke publik untuk memperoleh persetujuan, dan ada kepastian jaminan hukum bagi publik untuk melakukan komplain publik jika hak-hak publik dirugikan dalam proses pembentukan

hukum. Pada proses pembentukan hukum yang mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis yang terjadi adalah sebaliknya.

Berangkat dari indikator-indikator yang demikian itu, kemudian dilakukan verifikasi ke ranah empirik untuk menguji apakah legislasi Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis ataukah mencerminkan demokrasi partisipatoris. Dari hasil telaah terhadap rumusan hukum terkait legislasi dan pembacaan serta pemahaman terhadap berbagai penelitian yang telah ada sebelumnya, penelitian ini kemudian mengajukan 2 (dua) hipotesis untuk dibuktikan di dataran empirik, yakni: *pertama*, terjadi interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur, dan *kedua*, proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

Hasil analisis pengujian hipotesis telah dapat disimpulkan bahwa *hipotesis pertama* dapat diterima. Dengan demikian dapat dibuktikan bahwa telah terjadi interaksi politik dalam proses pembentukan Perda di Jawa Timur, khususnya di lokasi penelitian yang dipilih secara *purposive*. Interaksi politik dalam legislasi Perda ini bisa terjadi pada setiap tahapan dalam legislasi Perda.

Interaksi politik yang paling nyata adalah pada saat Raperda dibahas di DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama dengan kepala daerah. Dalam interaksi inilah akan diperoleh kesepakatan-kesepakatan politik – yaitu antara Pansus DPRD dengan Tim Eksekutif – terkait dengan perjalanan Raperda: apakah diteruskan dibahas sampai memperoleh persetujuan bersama menjadi Perda, ditunda untuk sementara waktu, ataukah tidak diteruskan pembahasannya sama sekali sehingga gagal menjadi Perda.

Dengan terbuktinya hipotesis yang pertama bahwa telah terjadi interaksi politik dalam proses pembentukan Perda di lokasi penelitian, maka hal itu membenarkan tesis yang dibangun oleh berbagai ahli (ilmuwan) baik yang berasal dari kalangan hukum maupun ahli politik – yang tesisnya banyak disitir sekaligus jadi bagian dari asumsi dasar dalam penelitian ini – seperti Moh. Mahfud MD yang menyatakan bahwa hukum itu tidak lain adalah produk dari proses politik,³⁴⁵ Ann Seidman et.al. yang juga menegaskan bahwa suatu hukum (undang-undang) tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik.³⁴⁶

Demikian juga Afan Gaffar yang menyatakan bahwa adanya hukum karena adanya kepentingan politik, dan kepentingan-kepentingan lainnya.³⁴⁷ Apalagi pada masyarakat yang sedang membangun seperti di Indonesia di mana pembangunan merupakan keputusan politik, jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum. Dengan demikian hukum tidak bisa dipisahkan dengan politik.³⁴⁸

Apabila mencermati deskripsi data sebagaimana yang telah terurai pada Bab III – sebagai deskripsi atas proses empirik pembentukan Perda di lokasi penelitian – akan tampak bahwa konfigurasi politik demokratis (sebagai variabel bebas) cenderung mencerminkan konfigurasi politik demokrasi yang elitis. *Indikator pertama* kecenderungan ini dapat dilihat dari fenomena empirik di lokasi penelitian yang menunjukkan bahwa lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif daerah (elite daerah)

³⁴⁵ Moh. Mahfud MD (1998) *Politik Hukum ... Op.Cit.* hal. 14.

³⁴⁶ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve. *Loc.Cit.*

³⁴⁷ Afan Gaffar (1992) *Op.Cit.* hal. 104.

³⁴⁸ Achmad Ali (2002) *Loc.Cit.*

di lokasi penelitian dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan Perda pada umumnya (mayoritas) tidak/belum sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Ada beberapa fenomena yang menunjukkan hal tersebut, yaitu bahwa kehendak untuk mengatur atau tidak mengatur kehidupan sosial – termasuk kehidupan politik lokal dan aktivitas bisnis – sangat tergantung kepada kehendak elite daerah setempat. Ini artinya, meski ada usulan dan gagasan dari masyarakat agar suatu masalah diatur dan dibuatkan Perda sehingga akan jelas dasar kepastian, kemanfaatan dan keadilannya,³⁴⁹ namun jika kedua lembaga tersebut tidak berkehendak untuk mengaturnya, maka segala usulan masyarakat itu tidak akan terwujud menjadi Perda.

Dalam tataran yang lebih praktis, pada umumnya perencanaan dalam penyusunan Perda tergantung pada masing-masing *leading sector*, sebab *leading sector* lah yang memiliki kepentingan terhadap penerbitan Perda. Penyusunan Perda tersebut pada dasarnya didasarkan pada program kerja yang dimiliki oleh masing-masing *leading sector*. Apakah program kerja yang berujung pada pembentukan Perda tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat ataukah tidak, bagi *leading sector* hal itu tidak menjadi masalah. Banyaknya Perda yang tujuannya melakukan pungutan kepada masyarakat (pajak daerah dan retribusi daerah) membebani masyarakat menjadi bukti konkret bahwa umumnya pembentukan Perda tidak terkait dengan aspirasi masyarakat.

³⁴⁹ Kepastian, kemanfaatan (finalitas), dan keadilan merupakan tiga nilai yang harus ada dalam hukum. Ketiga nilai dasar hukum tersebut akan terjadi antinomi yang sulit untuk didamaikan. Jika hal itu terjadi, maka keadilan haruslah yang dimenangkan dalam hukum. Mengenai antinomi tiga nilai dasar hukum tersebut dapat dibaca lebih lanjut dalam Theo Huijbers (1982) *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yayasan Kanisius, Yogyakarta. Baca pula Bernard L. Tanya, Yoan B. Simanjuntak dan Markus Y. Hage (2006) *Op. Cit.* hal. 106-109.

Demikian pula, perencanaan penyusunan Perda yang berasal dari usul inisiatif DPRD pun mirip dengan yang berasal dari eksekutif. Fenomena di lokasi penelitian yang memperlihatkan bahwa Raperda usul inisiatif yang pernah diajukan oleh DPRD yang hanya mengatur tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD, menunjukkan bahwa DPRD dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan Perda tidak terkait dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Sebab, Raperda tersebut hanya menyangkut kepentingan anggota DPRD yang tidak terkait secara langsung dengan kepentingan masyarakat luas.

Setidak-tidaknya ada 2 (dua) hal yang patut diketengahkan tentang legislasi Perda lewat usul inisiatif yang berperspektif kepentingan DPRD tersebut. Pertama, pergeseran dan penguatan fungsi legislasi kepada DPRD belum dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari jumlah Perda usul inisiatif DPRD di lokasi penelitian yang tidak lebih dari 1 (satu) buah, yakni hanya menyangkut kedudukan keuangan dan protokoler DPRD saja.

Jika ada DPRD yang mengusulkan Perda lebih dari itu, ternyata hanya menyangkut perubahan atas Perda protokoler. Kedua, oleh karena hanya menyangkut kepentingan DPRD, maka produk hukum usul inisiatif seperti ini tidak berlebihan jika dikategorikan dalam tipe hukum represif dengan salah satu cirinya adalah produk legislasi tersebut berperspektif resmi yang mengidentifikasikan kepentingan penguasa dengan kepentingan masyarakat.³⁵⁰

³⁵⁰ Philippe Nonet & Philip Selznick. *Op.Cit.* p. 33.

Perencanaan legislasi Perda yang berperspektif *leading sector* menjadikan proses legislasi daerah sangat sektoral serta parsial pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan perencanaan demikian itu tidak akan mampu memetakan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat secara menyeluruh. Dalam perspektif yuridis, untuk dapat menampung dinamika kebutuhan hukum masyarakat sepatutnya dilakukan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam hal ini Pasal 15 ayat (2) UUP3 sudah menggariskan bahwa “Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah”.

Mengikuti Penjelasan Pasal 15 UUP3 terkait dengan arti penting Program Legislasi Nasional (Prolegnas), maka dengan titik tolak Prolegda, pelaksanaan legislasi Perda akan dapat dilakukan secara berencana. Sebab, dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, dalam Prolegda dimuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan. Di samping itu, Prolegda adalah untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Jadi, Prolegda adalah kerangka dasar untuk membangun produk hukum daerah yang sistematis dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan daerah dan kebutuhan hukum masyarakat setempat.

Mengenai eksistensi dan penyusunan Prolegda ini, Janiruddin dari Biro Hukum Sekretariat Jenderal Depdagri mengatakan sebagai berikut:

1. Untuk mewujudkan peraturan daerah yang harmonis dan bernuansa hak asasi manusia, perlu dilakukan Program Legislasi Daerah.
2. Perencanaan Penyusunan Program Legislasi Daerah dilakukan secara terkoordinasi dan berkesinambungan yang disusun setiap tahun.

3. Penyusunan Program Legislasi Daerah harus dikoordinasikan dengan stake holder terkait antara lain DPRD, Perguruan Tinggi dan komponen masyarakat.³⁵¹

Dari empat lokasi penelitian, hanya Kabupaten Blitar yang pernah membuat Prolegda. Ada 23 (dua puluh tiga) Raperda maupun Perda perubahan yang diagendakan untuk dibahas pada tahun 2006. Prolegda Kabupaten Blitar Tahun 2006 ditetapkan berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Blitar No. 11 Tahun 2006 tanggal 14 Juni 2006 berlaku surut tanggal 1 Januari 2006.

Dalam implementasinya, ternyata tidak semua Perda yang direncanakan berhasil dibentuk, seperti tentang Raperda Pendidikan. Justru DPRD bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Hukum dan Gender Unibraw melakukan aktivitas awal membentuk Perda tentang Penertiban Lokalisasi, yang rencana pembentukan Perda tersebut tidak tercantum dalam Prolegda.³⁵²

Berdasarkan penelaahan terhadap Prolegda Kabupaten Blitar Tahun 2006 tersebut ada 2 (dua) hal yang perlu mendapatkan klarifikasi. *Pertama*, tidaklah tepat jika membuat suatu perencanaan yang kemudian diberlakukan surut ke belakang. Meski Prolegda tersebut memiliki bingkai hukum, yaitu berupa Keputusan Pimpinan DPRD, namun karena substansinya berupa sebuah perencanaan, maka tidak mungkin digunakan untuk mendasari perencanaan atas suatu aktivitas yang telah terjadi atau telah berlalu. Sebuah perencanaan adalah untuk diimplemetasikan pada waktu yang akan datang.

³⁵¹ Janiruddin (2006) "Pengawasan Kebijakan Daerah". *Makalah* disampaikan dalam Rapat Koordinasi Biro Hukum, Bagian Hukum Kabupaten/Kota se Provinsi Jawa Timur, 28 Juni 2006, di Surabaya.

³⁵² *Bhirawa*. 22 Nopember 2006, hal. 7.

Kedua, Prolegda tersebut ditetapkan berdasarkan informasi dan pembicaraan dengan pihak eksekutif daerah saja. Dengan demikian, koordinasi dalam proses penyusunan Prolegda hanya dilakukan oleh dua lembaga tersebut, sementara perguruan tinggi dan komponen masyarakat tidak dilibatkan di dalamnya. Hal ini jelas kurang sesuai dengan “petunjuk” Biro Hukum Setjen Depdagri yang menegaskan bahwa proses penyusunan Prolegda harus dikoordinasikan dengan *stake holder* terkait antara lain di samping DPRD, juga dengan Perguruan Tinggi dan komponen masyarakat setempat.

Berdasarkan paparan yang demikian itu, meski sudah ada daerah yang memulai merencanakan penyusunan Perda berdasarkan Prolegda, akan tetapi karena proses penyusunannya tidak melibatkan komponen masyarakat dan perguruan tinggi, maka barang tentu hal ini menjadi indikasi berikutnya bahwa sistem politik demokrasi yang berkembang di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis. Tegasnya, meski perencanaan pembentukan Perda sudah dibuat Prolegda, namun karena tidak melibatkan komponen masyarakat secara luas – sehingga dapat dipetakan apakah Perda yang diagendakan benar-benar merupakan kebutuhan hukum masyarakat – maka proses yang demikian ini juga mencerminkan sistem politik demokrasi yang elitis.

Pada dasarnya Perda adalah sebuah manifestasi kebijakan pemerintah daerah dalam kerangka menjalankan proses pembangunan di daerahnya. Untuk melihat apakah manifestasi kebijakan daerah tersebut mencerminkan demokrasi partisipatif – dalam arti telah sesuai dan mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan masyarakat – ataukah hanya merupakan manifestasi kepentingan elite daerah, salah satunya dapat diketahui dari alasan-alasan para pengusul dalam menyampaikan Raperda.

Perda yang dibentuk di lokasi penelitian antara tahun 2001-2006 lebih banyak yang masuk dalam rumpun Perda yang mengatur internal kelembagaan pemerintah daerah dan rumpun Perda yang mengatur aktivitas usaha, dibanding yang mengatur kehidupan sosial, barang tentu membenarkan asumsi bahwa dalam proses perencanaan dan penetapan Perda tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sebagai perbandingan mengenai hal ini dapat dilihat bahwa jumlah Perda yang diterbitkan di lokasi penelitian selama kurun waktu antara tahun 2001 hingga 2006 yang masuk dalam rumpun penataan internal kelembagaan pemerintah daerah sebanyak 41,67% dan yang masuk dalam rumpun aktivitas usaha sebesar 50,32% - sehingga semuanya berjumlah 91,99% - dibanding Perda rumpun kehidupan sosial sebanyak 8,01% (Tabel 11).

Perda yang masuk dalam rumpun penataan kelembagaan (rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan) sebenarnya hanya mengatur masalah internal penataan kelembagaan pemerintah daerah. Perda-perda demikian ini boleh jadi tidak secara langsung berkaitan dengan kebutuhan hukum dan kepentingan warga masyarakat. Meski dengan dalih untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan meningkatkan kinerja lembaga daerah dalam rangka menangani kesejahteraan masyarakat, tampaknya hal itu masih perlu dilakukan verifikasi lebih lanjut: benarkah penataan kelembagaan memiliki implikasi langsung dan signifikan dengan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat setempat?

Hal yang justru segera dapat dilihat bahwa penataan kelembagaan tersebut lebih pada pelaksanaan dari perintah peraturan yang lebih tinggi untuk melakukan penataan kelembagaan internal pemerintah daerah. Hal ini dapat dibaca dari berbagai nota

penjelasan kepala daerah yang disampaikan dalam Rapat Paripurna (Pembicaraan Tahap I) di depan anggota DPRD yang mengetengahkan bahwa penataan kelembagaan merupakan tindak lanjut dari terbitnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda yang masuk dalam katagori aktivitas usaha pada dasarnya sebuah bentuk legalisasi pemerintah daerah untuk melakukan pungutan-pungutan kepada warganya. Di antara alasan yang dipakai oleh pemrakarsa untuk menerbitkan Perda adalah: (a) untuk memacu perekonomian daerah, (b) untuk penyesuaian struktur dan tarif pungutan, (c) agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan lancar yang berujung semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat, dan pada akhirnya adalah (d) untuk mengintensifikasikan dan mengekstensifikasikan pendapat asli daerah (PAD), sebab (e) pungutan-pungutan yang dilakukan sudah diperhitungkan tidak akan membebani masyarakat.

Patut dipertanyakan apakah alasan-alasan – yang pada dasarnya merupakan kepentingan pemerintah daerah – tersebut benar memacu perekonomian daerah, tidak memberatkan masyarakat, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat? Mengenai hal ini dapat dilihat, misalnya, dari pandangan salah seorang anggota DPRD Kota Probolinggo yang menyatakan bahwa tidak dapat dipungkiri pungutan yang dilegalkan melalui Perda cukup memberatkan masyarakat. Banyak keluhan masyarakat yang masuk kepadanya bahwa pungutan retribusi parkir berlangganan, misalnya, di

samping memberatkan masyarakat juga mengandung kontradiksi hukum sebab berlangganan atau tidak berlangganan parkir itu adalah soal kesukarelaan.³⁵³

Faktanya, masyarakat setempat diwajibkan membayar retribusi parkir berlangganan pada saat mengurus perpanjangan pajak kendaraan bermotor di Samsat setempat. Di luar masalah retribusi parkir tersebut, pihak eksekutif pun mengakui jika Raperda terkait dengan pungutan dibawa ke ranah publik untuk mendapat masukan-masukan masyarakat, niscaya Perda tidak akan pernah terwujud. Andai dapat diwujudkan menjadi Perda, maka prosesnya akan berjalan lama dan bahkan sangat mungkin Perda tidak akan terwujud dikarenakan pada dasarnya masyarakat tidak mau dibebani banyak pungutan.

Dalam perspektif hukum juga menimbulkan tanda tanya apakah banyaknya Perda yang diterbitkan dalam rangka melakukan pungutan tersebut tidak bertentangan dengan UU 32 tahun 2004 yang mengamanatkan bahwa kebijakan daerah yang dibuat adalah dalam rangka untuk menyejahterakan masyarakat? UU ini memberikan landasan filosofis bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang tidak banyak melakukan pungutan kepada warganya sehingga kesejahteraan dapat terwujud. Jika demikian halnya, maka pembentukan Perda yang banyak dilakukan sebagai sarana legal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pungutan kepada warganya dapat dipahami sebagai suatu kebijakan yang bertentangan dengan filosofi UU No. 32 Tahun 2004.

³⁵³ Pungutan retribusi parkir “wajib berlangganan” yang dilegalkan melalui Perda saat ini cukup populer di hampir seluruh Jawa Timur, yang hasil akhirnya adalah untuk “mendongkrak PAD”. Tulisan tentang kontradiksi hukum antara “berlangganan” yang sukarela dengan “wajib” yang bersifat paksaan ini dapat dibaca misalnya dalam tulisan Anis Ibrahim (2003) “Retribusi Parkir Berlangganan, Kekeliruan Mengonstruksi Hukum”. *Kompas Edisi Jawa Timur*. 30 Agustus 2003, hal. H.

Alasan antara peningkatan pelayanan publik dengan pembentukan Perda terkait dengan organisasi dan administrasi pemerintahan serta Perda untuk melakukan pungutan ke masyarakat tampak tidak signifikan. Atas kondisi seperti itu, maka menjadi relevan kritik Robert Endi Jaweng dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) bahwa “Selama ini, suara kritis pada perda administrasi sipil dan aktivitas usaha mencerminkan ketidakpuasan atas kualitas pengurusan oleh besarnya pungutan. Pelayanan publik yang sejatinya kewajiban pemerintah justru menjadi lahan perburuan rente dan sumber utama PAD. Birokrasi tak ubahnya bisnis jasa”.³⁵⁴

Mencermati legislasi Perda yang demikian itu dapat diketengahkan bahwa hasil akhir proses legislasi Perda di lokasi penelitian barang tentu masih bertipe hukum represif dan bersifat instrumentalis yang belum beranjak ke arah tipe hukum responsif. Legislasi Perda yang cenderung sarat dengan kepentingan *leading sector* menjadi petunjuk dari tipe hukum represif yang menurut Nonet dan Selznick berupa “hukum yang berperspektif resmi yang mengidentifikasikan kepentingan penguasa ketimbang kepentingan masyarakat”.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa karakter Perda yang diusulkan pemerintah daerah di lokasi penelitian tidak berbeda jauh dengan karakter Perda usul inisiatif DPRD, yakni secara umum masih menunjukkan karakter dari tipe hukum represif³⁵⁵ dan bersifat positivis-instrumentalis³⁵⁶ karena menjadi alat yang ampuh bagi program negara sekaligus memfasilitasi kekuasaan negara, dan hukum yang non-

³⁵⁴ Robert Endi Jaweng. *Loc. Cit.*

³⁵⁵ Philippe Nonet & Philip Selznick. *Loc. Cit.*

³⁵⁶ Abdul Hakim G. Nusantara. *Loc. Cit.*

relasional karena dalam legislasinya tidak berdasarkan logika relasional dan logika kebersamaan.³⁵⁷

Bagi anggota DPRD sendiri yang ikut menyetujui Perda yang demikian itu juga bisa dianggap kurang peka terhadap kewajiban hukumnya untuk selalu memperjuangkan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Sebagaimana diketahui, Pasal 45 huruf d UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk “memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah”.

Sangat disayangkan ketika kewajiban normatif menurut UU tersebut dijabarkan dalam Peraturan Tatib DPRD, perumusan kewajiban anggota DPRD menjadi kurang berkepastian sebab di situ dirumuskan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk “memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.”³⁵⁸ Jadi, kewajiban DPRD hanya “memperhatikan” saja dan bukan “memperjuangkan”, dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Manakala rakyat di daerah banyak dibebani pungutan, maka apa yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan ikut menyetujui dibentuknya Perda tersebut tampak tidak terlampaui menjadi beban tersendiri. Hal ini dikrenakan – meski secara yuridis kontra produktif dengan kewajiban hukumnya untuk memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat yang diwakilinya – dalam Peraturan Tatib DPRD di semua lokasi

³⁵⁷ Al. Andang L. Binawan. *Loc.Cit.*

³⁵⁸ Lihat dalam Pasal 28 huruf e Peraturan Tatib DPRD Kota Probolinggo Tahun 2006; Pasal 37 huruf e Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Blitar Tahun 2005; Pasal 36 huruf e Peraturan tatib DPRD Kota Madiun Tahun 2006; dan Pasal 28 huruf e Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Sidoarjo Tahun 2005.

penelitian hanya merumuskan “memperhatikan” dan bukan “memperjuangkan” peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Di samping itu, banyaknya Perda pungutan (Perda tentang Pajak Daerah dan Pajak Retribusi Daerah/PDRD) yang dibatalkan oleh pemerintah pusat karena dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan terjadinya duplikasi pungutan, menginformasikan bahwa banyak Perda yang dibentuk tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Secara normatif, Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan bahwa: yang dimaksud “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Pemerintah daerah setempat tidak terlampau banyak bereaksi terhadap alasan pemerintah pusat yang membatalkan Perda karena dianggap “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau terjadi duplikasi pungutan”. Yang justru masih jadi tanda tanya bagi pemerintah daerah adalah masalah Perda yang dibatalkan karena dianggap “bertentangan dengan kepentingan umum”.

Pertanyaan yang membayangi adalah: apa parameter dan bagaimana metode yang digunakan oleh pemerintah pusat ketika menyatakan Perda yang diterbitkan oleh daerah dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum, padahal mereka tidak pernah datang sendiri ke daerah untuk mencari data apakah Perda demikian itu memang bertentangan dengan kepentingan masyarakat setempat (kepentingan umum setempat).

Dengan demikian parameter sosiologis “bertentangan dengan kepentingan umum” yang dijadikan alasan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda bagi pemerintah daerah merupakan hal yang misterius, sebab pemerintah pusat tidak menyertai dan menjelaskannya berdasarkan data-data empirik yang berasal dari daerah yang dijadikan rujukan untuk membatalkan Perda. Bahan dan informasi untuk mengetahui hal itu pun tidak tersedia, sehingga pemerintah daerah – dan siapa pun yang ingin mengetahui hal tersebut – sulit untuk menganalisisnya mengenai apa yang oleh pemerintah pusat dimaksud dengan bertentangan kepentingan umum tersebut.

Jika parameter terkait masalah bertentangan dengan kepentingan umum yang digunakan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda dianggap oleh pemerintah daerah merupakan hal yang misterius, maka berbeda halnya dengan data dalam penelitian ini. Menurut responden di lokasi penelitian ketika dimintai tanggapan apakah Perda yang dibentuk di lokasi penelitian sesuai atau tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat (jika hal ini dimaknai sebagai kepentingan umum setempat), ternyata tanggapan mayoritas responden menyatakan bahwa Perda yang dibentuk di daerah penelitian tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Hal tersebut tampak dari jawaban 42,98% dari responden yang menyatakan bahwa Perda tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, dan sebanyak 30,70% dari responden yang menyatakan tidak tahu/tidak menjawab apakah Perda sesuai atau tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat (Tabel 14). Data demikian ini menunjukkan bahwa Perda yang dibentuk di lokasi penelitian mayoritas tidak sesuai dengan kepentingan publik setempat. Fenomena demikian semakin memperkuat indikasi bahwa

interaksi politik demokrasi di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis.

Indikator kedua untuk mengkualifikasi bahwa konfigurasi politik demokrasi di lokasi penelitian cenderung elitis adalah bahwa peran lembaga perwakilan daerah (DPRD) kurang begitu aktif dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Memang pada umumnya semua anggota DPRD di lokasi penelitian yang ditanya selalu menyatakan bahwa mereka pasti akan menyerap, merespons dan mengakomodasikan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Sebab, hal itu merupakan suatu kewajiban hukum bagi setiap anggota DPRD.

Pasal 45 huruf e UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat”. Daya laku dari kewajiban normatif anggota DPRD ini adalah secara umum. Maksudnya ia tidak dibatasi hanya untuk kegiatan tertentu saja. Ini bermakna bahwa dalam proses legislasi Perdaupun terdapat kewajiban anggota DPRD untuk melakukan penyerapan atau penjangkaran aspirasi dari masyarakat (populer dengan akronim *jaring asmara*).

Rumusan normatif tentang kewajiban hukum untuk merespons dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat sebagaimana tersebut dalam UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga persis sama rumusannya dalam semua Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian.³⁵⁹ Bahkan hal itu juga merupakan salah satu

³⁵⁹ Lihat dalam Pasal 28 huruf f Peraturan Tatib DPRD Kota Probolinggo Tahun 2006; Pasal 37 huruf f Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Blitar Tahun 2005; Pasal 36 huruf f Peraturan tatib DPRD Kota Madiun Tahun 2006; dan Pasal 28 huruf f Peraturan tatib DPRD Kabupaten Sidoarjo Tahun 2005.

frasa yang diucapkan dalam sumpah/janji anggota DPRD yang berbunyi: “Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: ... Bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Inilah rumusan yang ideal dan mulia dari kewajiban semua anggota DPRD yang niscaya menjadi titik tolak bagi terwujudnya sistem politik demokrasi partisipatif.

Apakah kewajiban normatif tersebut benar-benar terwujud dalam kenyataan? Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, semua anggota DPRD di lokasi penelitian menyatakan bahwa mereka pasti melakukan kegiatan *jaring asmara*. Secara formal kegiatan ini dilakukan terutama pada saat reses. Seberapa jauh *jaring asmara* ini dilakukan, hal ini juga bisa ditarik ke dalam legislasi Perda. Dalam proses pembentukan Perda pun hal yang sama disampaikan oleh para anggota DPRD yang terlibat dalam Pansus pembahasan Raperda.

Berbeda dengan yang diutarakan anggota DPRD, data dalam penelitian ini menginformasikan hal yang bertolak belakang. Secara spesifik responden di lokasi penelitian memang tidak dimintai pendapat apakah anggota DPRD melakukan *jaring asmara*. Namun berdasarkan pertanyaan apakah semua responden dilibatkan DPRD dalam pembahasan Raperda, maka topik pertanyaan ini bisa dijadikan indikasi untuk melihat seberapa jauh *jaring asmara* dilakukan anggota DPRD.

Mayoritas responden (63,60%) menyatakan mereka tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan Raperda. Sedangkankan sisanya, 18,86% responden menyatakan kadang-kadang diajak berpartisipasi, dan 17,10% responden menyatakan hanya sekali

diajak berpartisipasi dalam proses pembahasan Raperda di DPRD (Tabel 25). Jika eskalasi responden yang dilibatkan DPRD tidak menyeluruh, maka bisa dipastikan proses penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembahasan Raperda sangat minim dan terbatas, yang selanjutnya bisa dipastikan aspirasi masyarakat tidak semuanya akan ditampung dan ditindaklanjuti dalam memperbaiki rumusan Perda.

Bagi mereka yang pernah diajak berpartisipasi, meski hanya sekali atau kadang-kadang, ketika ditanya apakah masukan dan aspirasi mereka diakomodasikan oleh DPRD?, ternyata mayoritas (62,65%) responden yang pernah diajak berpartisipasi dalam pembahasan Raperda menyatakan bahwa masukan dan aspirasi mereka kepada Pansus DPRD tidak tentu/belum tentu diakomodasikan sehingga bisa mewarnai hasil akhir dari proses pembahasan Raperda. Urutan kedua sebanyak 19,28% responden menyatakan bahwa mereka tidak tahu apakah masukan mereka kepada Pansus diterima atau tidak (Tabel 26). Berdasarkan data yang demikian ini dapat dielaborasi dalam konteks yang lebih luas bahwa *jaring asmara* yang dilakukan oleh anggota DPRD belum tentu ditindaklanjuti untuk menjadi keputusan politik yang disepakati oleh lembaga tersebut.

Gejala tidak jelasnya apakah masukan-masukan masyarakat diakomodasikan dalam Perda disebabkan ruang publik (*public sphere*) untuk berpartisipasi dalam proses legislasi Perda hanya sebatas pada *public hearing* dan kunjungan lapangan saja. Bahkan *public sphere* ini akan terbuka jika ada kemauan elite daerah untuk mengundang masyarakat berpartisipasi dalam pembahasan Raperda. Artinya, tanpa adanya kemauan

secara suka rela dari ke dua lembaga tersebut untuk mengundang dan mengikutsertakan publik, niscaya *public sphere* tidak akan terbuka.

Setelah *public hearing* dan kunjungan lapangan, maka *public sphere* menjadi tertutup. Masyarakat tidak bisa lagi melakukan pengawalan substansi Raperda berdasarkan masukan dan aspirasi yang mereka sampaikan. Hal ini dikarenakan rapat kerja (raker) antara Pansus dengan Tim eksekutif, dan rapat khusus/intern Pansus (rasus) dilakukan secara tertutup yang tidak bisa diakses publik. Padahal, posisi rapat-rapat tersebut sangat penting untuk melihat seberapa jauh elite daerah bermusyawarah dan bersepakat tentang Raperda yang dibahas apakah sudah mengakomodasikan kepentingan dan aspirasi publik atau belum. Dalam rapat-rapat itulah intensitas interaksi sistem politik senyatanya terjadi hanya antar elite daerah saja.

Pada dasarnya kondisi terbatasnya ruang publik seperti itu sudah dimulai dari Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian yang di dalamnya tidak secara jelas merumuskan kewajiban DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan masukan-masukan publik ke dalam Raperda yang tengah dibahas. Bahkan tidak adanya rumusan konsultasi dan uji publik ketika Raperda akan ditetapkan menjadi Perda dalam Peraturan Tatib DPRD semakin melemahkan posisi tawar publik dalam proses legislasi Perda. Dengan uraian demikian ini dapat disimpulkan bahwa sistem politik di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi yang elitis.

Fenomena implementasi fungsi legislasi DPRD seperti tersebut sangat disayangkan, mengingat dari aspek yuridis telah terjadi pergeseran secara radikal kewenangan DPRD. Pergeseran kewenangan legislasi dari eksekutif daerah ke legislatif

daerah yang menjadi ciri menonjol DPRD nyatanya belum mampu mengubah DPRD untuk memposisikan lembaganya secara maksimal dalam menyalurkan kepentingan dan aspirasi masyarakat lokal. Pengambilan kebijakan yang diidealkan semakin dekat dengan masyarakat, nyatanya masih merupakan suatu hal yang belum “membumi” di lokasi penelitian. Pelibatan masyarakat masih sebatas pada aktivitas yang sifatnya prosedural untuk menunjukkan bahwa legislatif telah melakukan serap aspirasi.

Berdasarkan data dalam penelitian ini dapat dikemukakan bahwa sebenarnya legislasi Perda bukanlah urusan DPRD dan pemerintah daerah semata. Masyarakat mempunyai keinginan yang cukup signifikan agar dilibatkan dalam proses tersebut. Hal ini dapat dilihat pada paparan data penelitian ketika responden diminta tanggapan apakah legislasi Perda hanya urusan DPRD dan pemerintah daerah ataukah juga merupakan urusan masyarakat? Mayoritas responden yang mencapai 89,47% memberikan jawaban bahwa dalam proses pembentukan Perda harus melibatkan masyarakat (Tabel 28).

Indikator ketiga untuk mendiskusikan bahwa konfigurasi politik demokrasi cenderung elitis adalah kebebasan dunia pers dalam menyebarkan informasi dan mengkritisi kebijakan negara sangat terbatas dalam arti kebebasan pers terbelenggu dan selalu memperoleh ancaman pembredelan dari rezim yang sedang berkuasa. Dibanding dengan dua indikator sebelumnya yang menunjukkan bahwa kedua lembaga daerah, yakni eksekutif dan legislatif daerah yang cenderung elitis, ternyata kehidupan dunia pers cukup, bahkan sangat bebas untuk melakukan penyebaran informasi maupun mengkritisi kebijakan yang dilakukan elite daerah.

Kebebasan pers demikian ini terlihat dari hasil wawancara dengan responden yang berasal dari media massa cetak maupun elektronik di lokasi penelitian yang berpendapat bahwa mereka relatif sangat bebas dalam memberitakan hal-hal yang ketika pada masa rezim Orde Baru dianggap “membahayakan” integritas pemerintah.³⁶⁰ Dalam pemuatan berita, meskipun itu merupakan pemberitaan negatif maupun sebuah bentuk pengkritisan atas kebijakan yang dibuat elite daerah, pada dasarnya tidak ada tekanan-tekanan dari pemerintah.

Kebebasan pers seperti ini diperoleh berdasarkan UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers. Kebebasan/kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat. Hal ini tampak dari bunyi Menimbang huruf a UU Pers Tahun 1999 di antaranya: “bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, ...”. Jaminan hukum terhadap kemerdekaan pers ini semakin konkrit wujudnya berdasarkan rumusan Pasal 4 ayat (2): “Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran”.

Pada dasarnya pers sangat bebas dalam memberitakan dan mengkritisi kebijakan yang dibuat elite daerah. Namun tampaknya hal itu belum mampu untuk menjadi sarana yang efektif dalam menekan dan mengarahkan kedua lembaga tersebut menjadi responsif terhadap tuntutan warga masyarakatnya. Fakta-fakta yang terdeskripsikan di lokasi penelitian yang kemudian dianalisis dan didiskusikan sebagaimana yang telah

³⁶⁰ Mengenai analisis ketidakbebasan pers di era Orde Baru dapat dibaca di antaranya dalam buku A. Muis (2000) *Titian Jalan Demokrasi, Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*. Penerbit Harian Kompas, Jakarta.

dipaparkan di atas menunjukkan tidak sejalannya antara pers yang bebas – sebagai indikator konfigurasi politik demokrasi partisipatif – dengan kecenderungan yang elitis dari lembaga eksekutif daerah dan legislatif daerah.

Afan Gaffar pernah mengusulkan alternatif demokrasi di Indonesia dengan konsepnya “Demokrasi Yang Tidak Lumrah”. Dikatakan demokrasi tidak lumrah, sebab fakta-fakta demokratik yang terjadi di suatu negara adalah tidak sesuai dan tidak memenuhi syarat sebagaimana yang banyak dipahami orang.³⁶¹ Fakta di lokasi penelitian sebagaimana tersebut di atas barang tentu dapat memperkaya tentang “Demokrasi Yang Tidak Lumrah” usulan Afan Gaffar tersebut.

Konfigurasi politik demokrasi yang cenderung elitis tersebut (sebagai variabel bebas) ketika masuk dan berinteraksi ke ranah proses pembentukan Perda, maka legislasi Perda juga akan cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis (sebagai variabel terikat). Hal ini telah dibuktikan dari analisis terhadap fakta yang terdeskripsikan di lokasi penelitian yang menunjukkan bahwa proses pembentukan Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Ada 7 (tujuh) indikator untuk mengkualifikasi hal tersebut, yang secara singkat diuraikan kembali di sini.

Pertama, secara umum elite daerah di semua lokasi penelitian saat merencanakan dan/atau menyusun Raperda tidak melakukan pengkajian dan penelitian (*research*) terlebih dahulu yang akan menghasilkan rekomendasi paling rasional – baik dari sisi yuridis, filosofis, maupun sosiologis-politis – tentang pentingnya sebuah Perda

³⁶¹ Affan Gaffar (2004) *Op.Cit.* hal. 354-363.

yang diusulkan pemrakarsa. Hal ini terbukti dengan tidak disertakannya naskah akademik yang menyertai penyampaian Raperda untuk dibahas di DPRD.

Dengan tidak adanya naskah akademik, maka patut dipertanyakan apakah pembuatan Perda merupakan solusi yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi problem yang muncul di masyarakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa elite daerah tidak berpedoman pada asas “dapat dilaksanakan” dalam pembentukan Perda. Asas ini menentukan bahwa agar Perda dapat efektif harus memperhitungkan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis, yang hanya bisa dicapai melalui serangkaian penelitian.

Kedua, Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Terdapat alasan-alasan tertentu yang dikemukakan mengenai tidak dipublikasikannya Raperda, yang diantaranya adalah karena Raperda hanya merupakan penjabaran (*breakdown*) lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Di samping itu juga ada alasan bahwa jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi penolakan masyarakat. Hal ini terutama terkait dengan Raperda yang akan berimplikasi pada pemungutan kepada masyarakat, sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau dipungut.

Ketiga, dalam hal partisipasi masyarakat, di lokasi penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam proses pembahasan Raperda sangat rendah. Hal ini terlihat dari paparan data yang menunjukkan bahwa hanya 1 responden (0,44%) di lokasi yang menjawab selalu diajak berpartisipasi DPRD dalam pembahasan Raperda. Sementara, sebagian besar responden (63,60%) di lokasi penelitian tidak pernah diajak berpartisipasi oleh DPRD dalam pembahasan Raperda. Sedangkan lainnya menyatakan

hanya sekali dan kadang-kadang saja diundang DPRD untuk memberikan masukan-masukan terhadap Raperda yang tengah dibahas elite daerah (Tabel 25).

Keempat, bagi yang pernah dilibatkan dalam penyusunan Perda, mayoritas (62,65%) menyatakan bahwa masukan-masukan mereka kepada Pansus tidak/belum tentu diakomodasikan (Tabel 26). Ini berarti masukan mereka ada yang diterima dan ada yang tidak diterima oleh Pansus DPRD. Alasan tidak diterimanya masukan publik oleh Pansus DPRD adalah karena hal itu tidak sejalan dengan ketentuan UU dan juga karena sudah sesuai dengan kemampuan masyarakat.

Ketidakjelasan apakah masukan-masukan masyarakat yang pernah diajak berpartisipasi dalam proses pembahasan Raperda diakomodasikan dalam Perda tidak bisa dilepaskan dari tidak jelasnya aturan hukum dalam menjamin hak-hak publik dalam berpartisipasi. Menurut mayoritas responden, Peraturan Tatib DPRD terkait dengan pembahasan Raperda tidak menjamin bahwa masukan masyarakat harus diakomodasikan dalam Perda. Jika Peraturan Tatib DPRD ditelaah lebih dalam akan terlihat bahwa pada dasarnya memang tidak ada rumusan yang mengharuskan setiap masukan dari masyarakat oleh DPRD wajib dimasukkan dalam Perda. Akhirnya, pengakomodasian masukan masyarakat tergantung pada pertimbangan politis DPRD.

Kelima, terbatasnya ruang publik (*public sphere*) yang dapat diakses secara kontinyu. Padahal, *public sphere* adalah wilayah yang sangat vital bagi demokrasi. Di semua lokasi penelitian, ruang publik untuk berpartisipasi hanya terbuka pada saat publik diundang DPRD dalam suatu *public hearing* dan kunjungan lapangan di tengah pembahasan Raperda. Undanguan ini yang menentukan siapa-siapa yang diajak DPRD

untuk memberikan masukan atas Raperda yang tengah dibahas. Setelah *public hearing* dan kunjungan lapangan, masyarakat tidak memiliki lagi kesempatan mengawasi jalannya legislasi Perda yang dilakukan antara DPRD dan pemerintah daerah.

Keenam, Raperda yang sudah dianggap cukup memperoleh pembahasan bersama antara Pansus DPRD dan Tim Eksekutif serta tinggal ditetapkan menjadi Perda, pada umumnya tidak dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik bahwa Raperda telah sesuai dengan aspirasi publik. Bahkan Raperda/Perda yang berdasarkan evaluasi dan klarifikasi Gubernur harus direvisi, juga tidak dikonsultasikan kepada publik untuk memperoleh masukan apakah revisi Gubernur telah sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Ketujuh, semua Peraturan Tatib DPRD tidak terdapat mekanisme komplain publik jika publik dirugikan hak-haknya pada saat proses pembahasan Raperda. Hal ini menunjukkan bahwa secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses pembentukan Perda sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian legislasi Perda di lokasi penelitian.

Di samping tujuh hal tersebut, lemahnya faktor hukum yang mendasari legislasi Perda juga menjadi faktor yang cukup signifikan terjadinya interaksi politik dalam legislasi Perda yang cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis tersebut. Berbagai peraturan hukum, mulai dari UUP3, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang khusus mengatur pembentukan Perda, Permendagri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, hingga Peraturan Tata Tertib DPRD di semua lokasi penelitian,

tampak tidak dapat menjadi faktor yang bisa dipaksakan kepada elite daerah agar lebih responsif dalam legislasi Perda.

Hal itu dikarenakan semua peraturan perundang-undangan tersebut hanya mengatur tentang prosedur administratif pembentukan Perda yang tidak memiliki kekuatan untuk dipaksakan. Dengan demikian, jika prosedur pembentukan hukum tersebut tidak dipatuhi, maka elite daerah tidak akan memperoleh sanksi apapun terhadap pelanggaran yang dilakukannya. Barulah akan muncul “sanksi administratif” yang berupa pembatalan Perda, manakala pemerintah pusat menyatakan bahwa Perda bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa interaksi politik dalam proses pembentukan Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Kecenderungan demokrasi elitis ini menunjukkan bahwa lingkungan sosial-masyarakat yang ada di sekitar elite yang memiliki fungsi legislasi tidak mampu mempengaruhi secara timbal balik dalam legislasi Perda.

Dengan tidak terjadinya proses yang saling mempengaruhi secara timbal balik antara sekalian komponen warga masyarakat dengan para elite di daerah tersebut menginformasikan apa yang digagas oleh Satjipto Rahardjo³⁶² - bahwa manakala legislasi ditempatkan dalam konteks struktur sosial dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik nilai dan

³⁶² Satjipto Rahardjo (1980) *Op.Cit.* hal. 40.

kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat – tidak terjadi di lokasi penelitian.

Itu artinya kompromi-kompromi atas berbagai kepentingan dan nilai-nilai hanya terjadi antar elite daerah (eksekutif dan legislatif daerah) saja. Sementara kepentingan masyarakat setempat tidak/kurang memperoleh tempat dalam proses kompromi tersebut, sebab eskalasi proses pelibatan warga masyarakat tidak terjadi dalam spektrum yang cukup luas dan memadai. Hanya komponen-komponen tertentu dari masyarakat yang dilibatkan, meski mereka tidak bisa mengawal apakah masukan dan aspirasi mereka diakomodasikan dalam Perda.

Kota Probolinggo yang telah membuat Perda No. 5 Tahun 2003 tentang Partisipasi Masyarakat dan Perda No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi pun ternyata belum mampu mendorong elite setempat selalu memberikan akses yang luas kepada warga masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan dan pembahasan Raperda. Bisa jadi hal ini dikarenakan belum terbentuknya Komisi Informasi maupun Komisi Pengaduan di daerah tersebut. Demikian juga Kabupaten Sidoarjo yang pernah menjadi proyek percontohan otonomi daerah juga menunjukkan hal yang tidak jauh berbeda.

DPRD Kota Madiun yang dalam Pasal 111 Peraturan Tatib-nya telah merumuskan tentang partisipasi publik dalam rangka pembahasan Raperda cukup rinci dan relatif lebih memadai, misalnya tentang siapa-siapa yang berhak memberikan masukan dan bagaimana tata cara pemberian masukan dalam pembahasan Raperda, ternyata juga tidak mendorong DPRD untuk melibatkan publik secara luas dalam proses

pembahasan Raperda. Seperti pada umumnya aturan hukum legislasi Perda, Peraturan Tatib DPRD dan dua Perda Kota Probolinggo tersebut juga tidak memiliki sanksi yang tegas yang dapat diterapkan kepada elite daerah jika mereka tidak mematuhi.

Berdasar hal demikian, maka antara daerah yang kepala daerahnya telah dipilih secara langsung oleh rakyat, dan antara daerah yang memiliki aturan terkait demokratisasi dalam proses pembentukan Perda dengan daerah yang tidak memiliki aturan semacam itu ternyata tidak ada perbedaan secara signifikan. Padahal kepala daerah yang dipilih secara langsung dan adanya dasar aturan yang pasti tentang partisipasi publik harusnya dapat menjadi pendorong bagi elite setempat untuk melibatkan masyarakat dalam legislasi Perda sehingga kompromi-kompromi kepentingan maupun nilai-nilai yang berbeda dapat berjalan secara berimbang, *top down – buttom up*, timbal balik dan berkelanjutan antara elite dengan masyarakat.

Fenomena legislasi Perda yang demikian itu menunjukkan bahwa pertukaran antara lembaga legislatif dengan masyarakat berlangsung tidak dalam intensitas yang tinggi, dalam arti bahwa ‘perjuangan kepentingan’ yang sangat transparan muncul dalam periode ini hanya terjadi di antara elite daerah saja. Hal demikian itu memberitahukan bahwa jika proses legislasi pada negara yang menganut sistem demokrasi niscaya akan terjadi kompetisi yang terbuka bagi sekalian anggota masyarakat untuk masuk ke dalam lembaga legislatif, nyatanya kompetisi di lokasi penelitian tidak berjalan secara tidak terbuka penuh yang siapapun bisa memasukinya, melainkan kompetisi yang terseleksi.

Satjipto Rahardjo menyatakan, ada golongan dalam masyarakat yang lebih mudah menemukan jalan masuk (*access*) ke lembaga legislatif dan ada yang tidak. Di sinilah muncul sifat selektif tersebut di atas, yang terutama berkaitan dengan faktor pendidikan, status dan kekayaan material. Adanya faktor-faktor inilah yang menyebabkan kompetisi berjalan dengan tidak seimbang dari masing-masing anggota masyarakat.³⁶³

Di lokasi penelitian, terjadi mekanisme penyeleksian oleh elite daerah terhadap siapa-siapa yang akan dilibatkan dalam proses pembentukan Perda. Seperti dalam legislasi Perda terkait masalah pemerintahan desa, maka yang dilibatkan adalah terbatas pada mereka yang dianggap mengetahui tentang permasalahan desa, seperti para perangkat desa dan aparat kecamatan. Sedangkan komponen masyarakat lainnya secara luas tidak dilibatkan, padahal masalah pemerintahan desa bukan hanya menyangkut perangkat desa maupun perangkat kecamatan saja. Bahkan dalam legislasi Perda rumpun usaha pun, pada umumnya cakupan pelibatan pengusaha maupun masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari penerapan Perda sangat minim/terbatas.

Dalam sistem demokrasi niscaya tidak dibolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat.³⁶⁴ Ini berarti dalam demokrasi niscaya ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.³⁶⁵ Namun adanya fenomena penyeleksian keterlibatan masyarakat dalam legislasi Perda di lokasi penelitian menjadi

³⁶³ Satjipto Rahardjo (2003) *Op.Cit.* hal. 128-129).

³⁶⁴ Satjipto Rahardjo (1980) *Loc.Cit.*

³⁶⁵ Nurul Aini (2005) *Op.Cit.* hal.147.

petunjuk telah terjadi diskriminasi dalam masyarakat sehingga peluang keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut sangat kecil. Hal ini dikarenakan tidak semua unsur masyarakat dilibatkan dalam proses perencanaan, pembahasan, hingga penentuan diterima atau tidaknya Raperda menjadi Perda.

Secara umum setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) alasan yang muncul dari elite di lokasi penelitian tentang terbatasnya masyarakat yang dilibatkan dalam proses pembentukan Perda. *Pertama*, jika masyarakat luas dilibatkan secara intensif dalam legislasi Perda, maka waktu yang dibutuhkan untuk membahas Perda menjadi sangat lama dan “bertele-tele”. Hal ini dikarenakan terlampau banyak usulan masyarakat yang tidak mungkin semuanya dapat ditampung ke dalam Perda.

Kedua, terdapat kesulitan untuk menentukan kriteria tentang siapa yang senyatanya dapat benar-benar mewakili kepentingan masyarakat. Pertanyaan yang dilontarkan anggota legislatif daerah adalah: apakah beberapa orang yang menyebutkan mewakili kepentingan masyarakat adalah benar-benar mewakili kepentingan masyarakat luas ataukah hanya kepentingan kelompok mereka yang diklaim sebagai kepentingan masyarakat? *Ketiga*, terbatasnya dana untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembahasan Perda.

Proses legislasi Perda yang cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis tersebut barang tentu juga kurang bersesuaian dengan asumsi yang digagas Talcott Parsons melalui teori struktural-fungsional-nya. Menurut Parsons, masyarakat harus

dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik.

Dalam proses interaksi tersebut terjadi fenomena yang saling merasuki di antara sub-subsistem itu antara satu dengan lainnya. Fenomena demikian itu memperlihatkan bahwa sistem sosial adalah suatu sistem yang terbuka, yaitu selalu mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.³⁶⁶ Masuknya subsistem politik dalam interaksi tersebut tidak dapat dihindarkan. Oleh karenanya, setiap masyarakat selalu merupakan suatu kesatuan politik, yang secara bersama-sama berusaha untuk mengejar dan mencapai tujuan yang dianggap baik.³⁶⁷

Terkait dengan hal tersebut, maka fenomena legislasi Perda di lokasi penelitian yang cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis menunjukkan tidak bersesuaiannya dengan asumsi dasar yang dibangun oleh teori struktural-fungsional tersebut. Hal ini dikarenakan intensitas dalam proses saling pengaruh mempengaruhi secara timbal balik (saling merasuki) dalam proses pembentukan Perda nyatanya hanya terjadi di antara elite daerah saja. Dengan demikian, sub-subsistem sosial lainnya, semisal LSM, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, maupun pers, secara timbal balik tidak/kurang kuat pengaruhnya dalam proses pembentukan Perda di lokasi penelitian.

Oleh karena sistem sosial di lokasi penelitian tidak mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk *input* dan *output* dengan lingkungan di sekitarnya, maka fenomena demikian memperlihatkan bahwa sistem sosial di lokasi penelitian – khususnya pada proses pembentukan Perda – seperti ini cenderung bersifat tertutup,

³⁶⁶ Satjipto Rahardjo (1983) *Op.Cit.* hal. 29-30.

³⁶⁷ Satjipto Rahardjo (1991) *Op.Cit.* hal. 135.

dalam arti tidak terjadi proses yang saling merasuki antara satu subsistem dengan subsistem lainnya secara luas, kecuali hanya antara subsistem politik itu sendiri.

Elitisme proses pembentukan Perda di lokasi penelitian tampaknya bersesuaian dengan konsep Harry C. Bredemeier, bahwa fungsi politik adalah untuk melakukan “pengejaran tujuan”. Pencapaian tujuan-tujuan dari sistem sosial yang sangat beragam akan ditampung melalui fungsi politik. Melalui perundang-undangan yang dibuat lewat proses politik, maka sekalian tujuan yang beragam tersebut dirumuskan sehingga memperoleh legalitas dan legitimitas baik secara politis maupun yuridis.³⁶⁸ Perumusan peraturan perundang-undangan melalui fungsi politik demikian itu tidak lain karena secara politis maupun yuridis yang memiliki kewenangan legal adalah ada pada lembaga legislatif. Namun dengan elitisme interaksi politik tersebut, maka perumusan pengejaran tujuan hanya berdasarkan perspektif elite saja.

Menurut Padgorecki, pembentukan hukum hendaknya mempertimbangkan “pendapat umum”. Persetujuan masyarakat terhadap hukum tidak hanya menunjuk kepada integritas moral dari hukum sebagaimana yang diidamkan masyarakat, namun ia juga bisa menjurus kepada pemberian pertanggungjawaban bagi pembentukan hukum.³⁶⁹

Proses pembentukan hukum yang berada dalam lingkungan politik yang cenderung elitis berarti sama dengan tidak mempertimbangkan “pendapat umum”. Karenanya, *out put* dari legislasi Perda patut dipertanyakan integritas moralnya, mengingat dalam sekalian proses tersebut kurang mempertimbangkan “pendapat

³⁶⁸ *Ibid.* hal. 138.

³⁶⁹ *Ibid.* hal. 156.

umum” yang berasal dari masyarakat. Legislasi Perda yang demikian ini – menurut Al. Andang L. Binawan – menunjukkan legislasi yang tidak berdasarkan pada *logika relasional* dan *logika kebersamaan*.

Dalam perspektif “Model Bekerjanya Hukum” Robert B. Seidman, *lawmakers* ketika melakukan pembentukan hukum niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*‘field’ of social forces*) serta mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran (*role occupant*). Dengan bersandar pada “Model” Seidman tersebut, proses pembentukan hukum adalah pekerjaan yang sangat kompleks dengan merasuknya berbagai hal yang bersifat sosial, politikal, ideologikal dan kekuatan-kekuatan lainnya.

Dengan perspektif demikian itu, maka fenomena legislasi di lokasi penelitian tidaklah sekompleks sebagaimana yang digambarkan oleh Seidman tersebut. Pengaruh kekuatan yang merasuki proses pembentukan Perda di lokasi penelitian secara intens hanya terjadi antara birokrasi dengan elite politik saja. Pemegang peran dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya di luar kedua lembaga tersebut kurang mendapat tempat dalam proses legislasi Perda.

Legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis tersebut barang tentu tidak selaras dengan filosofi dasar tujuan otonomi daerah yang seluas-luasnya, yang mengidealkan dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik di tingkat lokal agar selalu mencerminkan kepentingan, aspirasi, dan kebutuhan masyarakat setempat. Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan di antaranya sebagai berikut: “Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah

harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”.

Fenomena interaksi politik demokratis dalam legislasi Perda yang cenderung mencerminkan demokrasi elitis tersebut barang tentu bisa juga dilihat dari perspektif transisi demokrasi. Transisi dari sistem politik otoriter ke sistem politik demokratis yang terjadi sejak berakhirnya pemerintahan Orde Baru pada Mei 1998 hingga penelitian ini dilakukan tampaknya belum berakhir. Afan Gaffar menyatakan bahwa era transisi ke demokrasi ini berawal pada saat pergantian Presiden dari Soeharto kepada BJ. Habibie.³⁷⁰ Namun, hingga hampir satu dekade sesudah berakhirnya rezim Orde Baru yang berkuasa secara hegemonik dibawah Presiden Soeharto³⁷¹ tampaknya negara Indonesia masih dalam situasi transisi demokrasi.

Oleh karena transisi demokrasi hingga kini belum berakhir, maka konsolidasi demokrasi sebagaimana yang diungkapkan Larry Diamond belum juga terwujud. Menurut Diamond, ada tiga tugas agar demokrasi terkonsolidasi, yaitu: penguatan demokrasi, pelembagaan politik, dan kinerja rezim. Tugas konsolidasi pertama, yaitu penguatan demokrasi meliputi penguatan struktur-struktur formal demokrasi menjadi lebih liberal, memiliki akuntabilitas, representatif, dan terjangkau. Jika rezim elektoral tambah dangkal, eksklusif, tidak memiliki akuntabilitas, dan melanggar hak-hak individu dan kelompok, maka konsolidasi demokrasi semakin sulit diwujudkan (atau terjadi pereduksian menjadi demokrasi semu).

³⁷⁰ Afan Gaffar (2004) *Op.Cit.* hal. 307.

³⁷¹ *Ibid.* hal. 306.

Tugas konsolidasi kedua yaitu pelebagaan politik adalah memperkuat struktur demokrasi perwakilan dan pemerintahan formal sehingga mereka menjadi lebih koheren, kompleks, otonom, dan mudah beradaptasi. Pada pelebagaan politik ini, anggota legislatif harus memiliki kemampuan untuk memformulasikan hukum, menyatakan kembali pilihan-pilihan yang ada, mengalokasikan sumber daya, dan menimbang petisi-petisi serta keluhan-keluhan masyarakat secara independen. Pada tugas konsolidasi ketiga yakni kinerja rezim adalah harus mengeluarkan kebijakan yang cukup positif untuk membangun legitimasi politik yang luas atau setidaknya menghindari kristalisasi penolakan yang substansial terhadap rezim tersebut.³⁷²

Berdasarkan pada seluruh paparan di atas dapat diketengahkan bahwa studi lewat penelitian ini telah dapat membuktikan hipotesis-hipotesis yang diajukan. Meski studi ini telah membuktikan bahwa konsep maupun asumsi yang dibangun oleh teori demokrasi elitis dapat digunakan untuk menjelaskan sekaligus mengukur praktik legislasi di lokasi penelitian, namun secara teoretik, asumsi-asumsi yang dibangun oleh teori demokrasi elitis tersebut dirasa kurang memuaskan.

Para teoretisi demokrasi elitis berpendapat bahwa pembentukan kebijakan sebenarnya hanya ada di tangan para elite. Namun, selama masih ada ketercukupan bagi masyarakat untuk mengganti para pemimpin mereka atau untuk memaksanya mengambil keputusan atas dasar kepentingan masyarakat banyak, hal ini masih dapat disebut demokratis.

³⁷² Larry Diamond. *Op.Cit.* hal. 93-95.

Mannheim – sebagai salah satu penggagas teori elit – yang membenarkan Pareto, menekankan bahwa kekuasaan politik selalu dijalankan oleh minoritas (elite), dan juga kepada Roberto Michels yang menegaskan bahwa dalam mengembangkan hukum selalu cenderung menuju kepada pemerintah oligarkis (*iron law of oligarchy*/hukum besi oligarki). Schumpeter pun menegaskan bahwa peran masyarakat bukan untuk memutuskan masalah-masalah politik dan memilih wakil yang akan melaksanakan keputusan tersebut, namun peran mereka sekedar untuk memilih orang-orang yang akan membuat keputusan-keputusan yang diperuntukan bagi mereka.³⁷³

Jika ditelaah lebih jauh, konsep demokrasi yang dibangun oleh teori demokrasi elitis tersebut tampak ada kemiripan dengan konsepsi dari konfigurasi politik otoriter. Sebagaimana yang dikemukakan Moh. Mahfud MD, konfigurasi politik otoriter menunjukkan pada peran negara yang sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan publik.³⁷⁴

Hal tersebut antara lain ditandai oleh dominannya pimpinan negara dalam menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik, yang berimplikasi pada relatif kecilnya peran dan partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan. Tanda-tanda tersebut jelas hampir serupa dengan indikator-indikator dari teori demokrasi elitis. Jadi, baik asumsi maupun konsepsi teori demokrasi elitis adalah tidak jauh berbeda dengan asumsi dan konsepsi dari konfigurasi politik otoriter.

Konsepsi dan asumsi demokrasi yang dibangun oleh para teoritis demokrasi elitis tersebut menurut para teoretisi demokrasi partisipatif, seperti Christian Bay, “...

³⁷³ Joseph Schumpeter (1952) *Loc.Cit.*

³⁷⁴ Moh. Mahfud. MD (1998) *Op.Cit.* hal. 25.

selain tidak bebas nilai atau objektif, juga menggelikan dan anti politik. Teori mereka gagal untuk meliputi kebutuhan dan nilai-nilai manusiawi”. Bagi Bay, politik bukanlah sekedar studi tentang bentuk, namun harus termasuk kesejahteraan manusia dan kebaikan manusia. Ia memandang kebebasan manusia secara individual, yang dipahami dalam konteks sosial dan psikologi, sebagai tujuan utama dari politik. Prioritas, demikian kata Bay, harus diberikan kepada individu-individu yang paling tertindas dan yang paling sedikit memperoleh perbaikan dari proses demokrasi. Karena itu negara harus mendorong untuk mendapatkan “kepuasan yang sesungguhnya dan martabat yang tinggi sebagai warga negara yang demokratis”.³⁷⁵

Menurut John Dewey, pusat demokrasi adalah suatu keadaan di mana pilihan manusia merupakan pimpinan utama. Suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada perkembangan manusia yang didasarkan pada tiga hal yaitu: kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik. Bagi Dewey, partisipasi merupakan hal yang paling vital dalam pemilihan dan penentuan kebijakan, sebab konsensus yang terjadi di dalamnya merupakan landasan yang penting bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi. Atas dasar hal itu, Dewey lebih menyukai pada bentuk pemerintahan yang secara potensial mampu mengekspresikan kehendak masyarakat sehingga mereka bisa menyatu dengan masyarakat.³⁷⁶

Berangkat dari pandangan teori demokrasi partisipatif ini dapat diketengahkan bahwa hal paling esensial dari demokrasi adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warga negara. Inilah yang melandasi pemahaman bahwa

³⁷⁵ Christian Bay *Loc.Cit.*

³⁷⁶ John Dewey. *Loc.Cit.*

demokrasi sebenarnya harus meletakkan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di atas segalanya. Untuk bisa mewujudkan hal itu niscaya harus didasarkan pada tiga hal, yaitu (1) kebebasan, (2) persamaan, dan (3) partisipasi publik dalam sekalian aktivitas politik yang akan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat luas.

Dengan mendasarkan pada pandangan-pandangan dari teoretisi demokrasi partisipatif tersebut, studi ini sampai pada suatu pemahaman bahwa ada suatu kebutuhan untuk melakukan perubahan asumsi dan konsepsi dari elitis ke arah partisipatif. Hal ini dimaksudkan agar perkembangan demokrasi menjadi lebih manusiawi dan bermartabat sesuai dengan prinsip dasar demokrasi itu sendiri, yaitu yang menempatkan posisi rakyat sebagai titik sentralnya.

Demokrasi yang bermartabat hanya bisa dicapai jika terwujud “partisipasi aktif” dari setiap warga negara, baik dalam arti yang luas maupun dalam arti spesifik, khususnya dalam proses pengambilan keputusan.³⁷⁷ Tegasnya, tanpa adanya persamaan, kebebasan, dan partisipasi warga masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan, baik dalam tataran normatif sekaligus dalam tataran praktis, maka akan terjadi pereduksian terhadap prinsip dasar demokrasi yang menempatkan rakyat pada titik sentralnya.

Berdasarkan pada sekalian pemahaman yang demikian, maka fenomena legislasi Perda di lokasi penelitian yang mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis tersebut pada akhirnya menimbulkan tanda tanya akademik, apakah secara konsepsional proses yang demikian itu memang sesuai dan selaras dengan konsepsi serta prinsip dasar dari demokrasi pada satu sisi, dan pada sisi lain apakah konsepsi demokrasi Indonesia pada

³⁷⁷ SP. Varma. *Op.Cit.* hal. 220.

dasarnya memang cenderung elitis? Pertanyaan demikian ini mengarahkan untuk melakukan perenungan dalam rangka menggali kembali ingatan terhadap konsepsi-konsepsi dan prinsip-prinsip dasar demokrasi yang selama ini berkembang sebagaimana yang dikemukakan oleh para ilmuwan.

Lebih-lebih jika dilihat pada akhir-akhir ini muncul perspektif baru, yakni desakan untuk menghadirkan pluralisme dalam “cara berhukum” bagi suatu negara, maka sekalian praktik demokrasi dan legislasi di Indonesia juga harus dipahami dalam konteks pluralisme tersebut. Dengan berdasar pada perspektif kemajemukan tersebut, pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa “cara berdemokrasi” di Indonesia niscaya juga dilihat dari perspektif akar keindonesiaan, tanpa kehilangan makna universalnya.

Atas semua perenungan yang akan dilakukan, kemudian dijadikan titik tolak untuk merumuskan konsep ideal dalam memperbaiki legislasi Perda. Mengikuti pendapat Donny Gahral Adian, demokrasi dalam kaitannya dengan legislasi Perda niscaya “memerlukan pedoman nilai guna mempertahankan nafas politiknya”. Dan pedoman itu adalah Pancasila yang memuat lima nilai pokok yang melandasi demokrasi di Republik ini.³⁷⁸ Namun demikian, dengan penerimaan Pancasila sebagai ideologi terbuka, maka demokrasi yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila tidak menabukan untuk mengambil segi-segi positif dari paham-paham yang lain, guna memperkaya dan memperkuat nilai Pancasila itu sendiri.

³⁷⁸ Donny Gahral Adian (2006) *Demokrasi Kami*. Koekoesan, Jakarta, hal. 77.

B. JALINAN ANTARA PRINSIP DASAR DEMOKRASI DENGAN NILAI PANCASILA

B.1. Demokrasi dan Prinsip Dasar Demokrasi

Sebagai suatu istilah yang paling populer dan berpengaruh, tampaknya hingga kini belum ada istilah yang muncul yang mampu menyaingi dan menggantikan istilah demokrasi sebagai suatu bentuk tatanan sosial-politik-kenegaraan yang ideal. Hampir tidak ada satu rezim pun di dunia ini – baik di negara-negara kapitalis maupun komunis, negara maju maupun berkembang, negara Timur maupun Barat, Utara maupun Selatan – yang tidak mencantumkan kata “demokrasi” pada sistem politik yang dianut negaranya.³⁷⁹

Oleh karenanya, demokrasi telah menjadi istilah yang sangat berpengaruh dan diagungkan baik dalam praktik lebih-lebih dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosial-politik-kenegaraan yang ideal tersebut.³⁸⁰ Penelitian UNESCO tahun 1949 menyatakan: *“probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of political and social organizations advocated by influential proponents”*.³⁸¹

Demokrasi yang hingga kini terus diperbincangkan dikarenakan “demokrasi mengandung janji menggiurkan”.³⁸² Selaras dengan janji demokrasi tersebut, A. Rahman Zainuddin menyatakan bahwa demokrasi mempunyai potensi untuk memberikan yang terbaik bagi manusia, terutama dalam melindungi hak-hak individu

³⁷⁹ Riza Sihbudi (2003) “Demokrasi dan Gerakan Islam di Timur Tengah”. *Jurnal Demokrasi & HAM*. Vol. 3 No. 1, Januari-April 2003, hal. 122.

³⁸⁰ Hendra Nurtjahjo (2006) *Filasafat Demokrasi*. Bumi Aksara, Jakarta, hal. 1.

³⁸¹ Miriam Budiardjo (2005) *Op.Cit.* hal. 50.

³⁸² Richard M. Ketchum. *Loc.Cit.*

dalam menghadapi kekuasaan-kekuasaan yang lebih perkasa, seperti kekuasaan negara dan kekuasaan politik.³⁸³ Ini berarti demokrasi memberikan banyak harapan tidak saja oleh para penggagasnya namun juga oleh pendukungnya yang tersebar di berbagai belahan bumi.

Banyak yang percaya bahwa demokrasi akan lebih banyak membawa kemaslahatan manusia dibandingkan implikasi negatifnya, terutama dalam hal kompleksitas pembuatan kebijakan publik.³⁸⁴ Demokrasi pun acapkali digantungi oleh besarnya harapan untuk meretas kemiskinan. *Tokyo Forum on LDC (Least Developed Countries)* tahun 1991, misalnya, menyimpulkan bahwa demokrasi merupakan prasyarat bagi negara miskin untuk bisa meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. J. Van den Doel pada tahun 1977 juga menulis: "... Prosedur pembentukan keputusan demokrasi dalam keadaan yang lebih menguntungkan dapat mewujudkan idaman kemakmuran yang optimal sampai pada tingkat yang cukup layak".³⁸⁵

Dengan popularitasnya tersebut, pada akhirnya istilah demokrasi menempati posisi yang sentral dalam setiap pencarian model ideal sistem politik yang diterapkan suatu negara. Negara-negara di kawasan Timur Tengah pun yang acapkali dicap oleh negara Barat sebagai negara dengan sistem politik yang otoriter dan totaliter, tampak sulit untuk menghindar dari "demokrasi" yang telah menyebar luas dan menjadi salah satu agenda pokok di abad 21.³⁸⁶

³⁸³ Lihat A. Rahman Zainuddin (1992) "Kata Pengantar" dalam Buku Robert A. Dahl (1992) *Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jilid II*. (Terjemahan), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. xxiv.

³⁸⁴ Afan Gaffar (2004) *Op.cit.* hal. 3-4.

³⁸⁵ A.A. Oka Mahendra (1996) *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 157.

³⁸⁶ Riza Sihbudi. *Op.Cit.* hal. 123.

Perlahan-lahan sebagian negara di kawasan teluk tersebut sudah mulai membuka diri untuk menerima demokrasi – dengan segala penyesuaiannya – dalam sistem politik kenegaraannya. Sentralitas kedudukan demokrasi tersebut semakin menguat seiring dengan munculnya konsep-konsep lain, seperti *human rights*, *civil society*, dan *good governance*, yang pada akhirnya menegaskan demokrasi sebagai suatu konsep dan asumsi terbaik yang pernah dicapai oleh pemikiran manusia.³⁸⁷

Frans Magnis-Suseno menulis berikut ini:

“Kisah demokrasi modern dimulai 2.500 tahun yang lalu dalam lingkungan budaya sebuah bangsa kecil yang juga menjadi tempat kelahiran filsafat sebagai ilmu serta salah satu pusat kreativitas seni terbesar segala zaman, bangsa Yunani. Tepatnya pada tahun 508 SM, seorang yang bernama Kleistenes mengadakan beberapa pembaruan dalam sistem pemerintahan kota Athena. Bentuk pemerintahan baru itu kemudian dinamakan *demokratia*, “pemerintahan (oleh) rakyat”. Sekarang, duapuluh lima abad kemudian, *demokratia* itu berhasil diakui sebagai “tolok ukur tak terbantah keabsahan politik bagi semua bangsa di dunia” di sebagian besar bumi ini”.³⁸⁸

Sebagaimana yang telah diuraikan dalam Bab II bahwa para ahli politik ketika mencoba memberikan definisi terhadap istilah demokrasi tersebut ternyata sangat beragam. Beragamnya pengertian demokrasi disebabkan dari tekanan yang diberikan oleh masing-masing ahli pada istilah tersebut. Ada yang menekankan pada pemilihan umum juga ada yang menekankan pada pembuatan keputusan. Dalam studi ini, tekanan demokrasi diarahkan dalam pembuatan keputusan, khususnya dalam legislasi.

³⁸⁷ Hendra Nurtjahjo. *Op.Cit.* hal. 2.

³⁸⁸ Frans Magnis-Suseno (1997) *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. xi. Dengan mengutip sebagian pendapat Simon Hornblower dalam John Dunn (ed.) (1993) *Democracy. The Unfinished Journey. 508 BC to AD 1993*. Oxford University Press, Oxford, pp. 1-16.

Di samping beragamnya tekanan yang diberikan pada istilah demokrasi, ternyata negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi juga menenpuh rute yang beragam pula. Hal ini dapat dilihat dalam praktik negara-negara yang memberikan predikat terhadap demokrasi pemerintahannya sendiri-sendiri, seperti: *social democracy*, *liberal democracy*, *people democracy*, *guided democracy*, dan sebagainya.³⁸⁹ Terhadap praksis demokrasi yang demikian ini, UNESCO kemudian menarik simpulan bahwa demokrasi dianggap *ambiguous* atau sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketidaktentuan antara ide dan praktik demokrasi.³⁹⁰

Sejarah perjalanan Negara Indonesia sendiri pernah menggunakan beberapa macam predikat demokrasi. Menurut Hendra Nurtjahjo, sejak Indonesia merdeka hingga kini, setidaknya-tidaknya ada 4 (empat) macam predikat demokrasi Indonesia, yakni: (1) demokrasi parlementer, (2) demokrasi terpimpin, (3) demokrasi Pancasila (era Orde Baru), dan (4) demokrasi Pancasila (era Reformasi). Dua yang terakhir ini sama-sama menyandang predikat demokrasi Pancasila. Nurtjahjo menyatakan bahwa meski menggunakan Pancasila, namun demokrasi Pancasila era reformasi niscaya *di-reinterpretation*³⁹¹ agar sesuai dengan hakikat Pancasila dan hakikat demokrasi.

Mengenai apakah predikat demokrasi pasca tumbangya rezim Orde Baru yang oleh Nurtjahjo tetap disebut sebagai demokrasi Pancasila tapi dengan tambahan era

³⁸⁹ Sri Soemantri M. (1981) *Loc.Cit.*

³⁹⁰ Miriam Budiardjo (2005) *Loc.Cit.*

³⁹¹ Hendra Nurtjahjo. *Op.Cit.* hal. 140.

reformasi, tampaknya belum ada kesepakatan. Sebagai misal, rubrik “Laporan Khusus 10 Tahun Krisis Multidimensi” dalam *Kompas* edisi 16 Agustus 2007 ditulis sebagai berikut: “Pasca-Soeharto, Indonesia kembali memasuki era demokrasi pascatransisi, entah liberal atau demokrasi model lain”.³⁹² Dengan demikian dapat diketengahkan bahwa predikat demokrasi apa bagi Indonesia sekarang ini (pasca Orde Baru) tampaknya belum ada kesepakatan.

Kehadiran demokrasi yang membawa pesan dan cita-cita yang mulia tersebut bukannya tanpa kritik dan cela. Hal ini terjadi manakala demokrasi hanya sebatas terhadap hal-hal yang sifatnya prosedural dan teknis, seperti yang dikonsepsikan oleh Schumpeter. Demokrasi yang demikian ini tekanannya hanya pada terselenggaranya pemilu saja, dengan memobilisasi suara rakyat untuk berpartisipasi di dalamnya, dan setelah itu mereka diterlantarkan.

Dalam konteks ini ada 3 (tiga) kritik Geoff Mulgan terhadap paradoks demokrasi yang patut diketengahkan. *Pertama*, demokrasi cenderung melahirkan oligarki dan teknokrasi. Pertanyaannya: mungkinkah tuntutan rakyat banyak bisa diwakili dan digantikan oleh sekelompok kecil elite yang menilai politik sebagai karier untuk memperoleh keuntungan finansial? *Kedua*, prinsip-prinsip demokrasi seperti keterbukaan, kebebasan, dan kompetisi juga acap kali dikuasai oleh kekuatan modal. *Ketiga*, media acapkali mereduksi partisipasi rakyat. Kelihaihan media massa yang

³⁹² “Melongok Demokrasi Indonesia”. *Kompas* 16 Agustus 2007, hal. 49.

mengemas opini seakan-akan mewakili opini publik berujung pada semakin kecilnya partisipasi langsung rakyat.³⁹³

Jean Baechler berpendapat bahwa demokrasi tidak saja mengandung kebajikan-kebajikan, namun juga dapat terbersit adanya kecurangan (korupsi) dalam demokrasi. Tipe-tipe utama kecurangan dalam demokrasi tersebut meliputi kecurangan politis, kecurangan ideologis, dan kecurangan moral.³⁹⁴ Fareed Zakaria juga menengarai dalam demokrasi bisa saja terjadi penyimpangan yang sumbernya berasal dari dua hal, yaitu (1) berasal dari otokrat terpilih, dan (2) berasal dari rakyatnya sendiri. Yang terakhir ini, mayoritas rakyat – terutama di negara berkembang – sering kali meruntuhkan hak-hak asasi manusia serta mengkorupsi toleransi dan keterbukaan yang ada.³⁹⁵

Jurnal Wacana menulis: dalam praktiknya, setiap demokrasi liberal menunjukkan masyarakat berganda dengan minoritas yang termarginalkan secara politik. Setiap demokrasi adalah godaan (bagi mayoritas) untuk melemahkan minoritas.³⁹⁶ Stanley Chang pun menyatakan terdapat anomali dalam sistem demokrasi di Amerika Serikat, khususnya dalam pemilihan presiden dengan mengatakan “*The Electoral College is an anomaly of the American democracy*”.³⁹⁷

Apapun bentuk kritik atas berbagai penyimpangan perilaku dalam praksis demokrasi, namun hal itu tidak mengurangi kepercayaan orang terhadap demokrasi.

³⁹³ Pengantar Penerbit. “Jalan Sesat Demokrasi Liberal dan Neoliberalisme. Dalam Coen Husain Pontoh (2005) *Malapetaka Demokrasi Pasar*. Resist Book, Yogyakarta, hal. viii-ix.

³⁹⁴ Jean Baechler. *Op.Cit.* hal. 246-254.

³⁹⁵ Fareed Zakaria (2003) *The Future of Freedom*. Diterjemahkan oleh Ahmad Lukman (2004) *Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara Lain*. Ina Publikatama, Jakarta, hal. 121-122.

³⁹⁶ “Kenapa Demokrasi itu Buruk”. *Wacana*. Edisi 18. Tahun VI/2004, Yogyakarta, hal. 53.

³⁹⁷ Stanley Chang (2007) “Recent Development Updating The Electoral College: The National Popular Vote Legislation”. *Harvard Journal of Legislation*. Volume 44 Number 1, Winter, 2007.

Bahkan, hingga kini demokrasi telah menjadi arus utama (*mainstream*) hampir setiap perbincangan dalam mencari sosok dan sistem politik serta pemerintahan yang paling ideal.

Argumen yang dibangun Amin Rais cukup menarik untuk dikemukakan di sini ketika menyatakan bahwa setidaknya ada tiga hal mengapa banyak negara setelah Perang Dunia II menilai demokrasi sebagai sistem politik yang paling tepat. *Pertama*, demokrasi merupakan bentuk vital dan terbaik bagi suatu pemerintahan yang mungkin diciptakan, yang merupakan doktrin luhur pemberi manfaat bagi kebanyakan negara. *Kedua*, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap memiliki akar sejarah panjang, hingga ia tahan banting dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil. Dan *ketiga*, demokrasi dipandang sebagai suatu sistem paling alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat di negara manapun akan memilih demokrasi apabila mereka diberi kebebasan untuk melakukan pilihan-pilihannya.³⁹⁸

Seluruh uraian di atas menunjukkan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dan sistem politik paling baik. Simpulan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dan sistem politik yang paling baik, menurut Larry Diamond, bukan berarti demokrasi merupakan sebuah bentuk pemerintahan yang sempurna. Bagaimanapun, pemerintahan yang demokratis menyediakan kemungkinan terbaik bagi akuntabilitas, bersikap responsif terhadap tuntutan masyarakat, mendorong perdamaian, mudah diprediksi (sikap dan perilakunya), dan menciptakan tata pemerintahan yang

³⁹⁸ “Demokrasi dan Proses Politik”. *Prisma*. LP3ES, Jakarta, 1986, hal. vii-xxxiii. Lihat pada Dahlan Thaib. *Loc.Cit.*

baik (*good governance*),³⁹⁹ dibanding dengan pemerintahan yang otoriter yang niscaya sulit untuk mewujudkan hal-hal seperti pada pemerintahan yang demokratis tersebut.

Apapun konsep, asumsi, dan indikator yang dibangun oleh para ahli, serta bagaimana penerimaan dan penyesuaian demokrasi yang dipraktikkan oleh masing-masing negara, namun setidaknya-tidaknya ada dua kerangka dasar yang sangat esensial yang niscaya harus hadir di dalam di suatu negara yang yang didasarkan pada demokrasi. Tanpa kehadiran dua kerangka dasar yang esensial tersebut sungguh sangat sulit untuk menyatakan bahwa demokrasi telah hadir di suatu negara, sebab keduanya merupakan prinsip dasar demokrasi yang eksistensinya tidak boleh ditiadakan. Tanpa kehadiran kedua prinsip dasar tersebut, maka demokrasi yang dianut oleh suatu negara menjadi kehilangan makna hakikinya. Kedua prinsip dasar demokrasi tersebut adalah: (1) kedaulatan rakyat, dan (2) partisipasi aktif warganegara secara berkelanjutan.

B.1.1. Kedaulatan Rakyat sebagai Prinsip Dasar Utama Demokrasi

Istilah demokrasi yang berasal dari gabungan dua kata, yakni *demos* dan *kratos*, menunjukkan bahwa *demos/populus/rakyat*-lah yang menjadi titik sentral dari demokrasi. Sekalian gagasan, asumsi, konsep, dan teori tentang demokrasi yang telah diuraikan pada bagian terdahulu selalu terdapat satu penekanan yang sama bahwa sesungguhnya yang berkuasa dan titik sentral dalam demokrasi adalah rakyat (*demos/ populus*). Kekuasaan *demos/populus* dalam konteks pembicaraan ini adalah terkait erat dengan entitas yang disebut dengan negara.

³⁹⁹ Larry Diamond (2003) *Op.Cit.* hal. 2-3.

Oleh karenanya selalu ditekankan peranan *demos/populus* senyatanya dalam sekalian proses politik-kenegaraan yang berjalan.

Pada negara yang dibangun atas paham demokrasi mengandung makna bahwa pada tingkat terakhir rakyatlah yang menentukan terhadap masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya. Termasuk dalam hal ini adalah untuk merencanakan, merumuskan, menentukan, dan mengevaluasi kebijakan yang dibuat negara, sebab dengan kebijakan itulah yang akan menentukan jalannya kehidupan masyarakat.⁴⁰⁰ Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, manakala dilihat dari perspektif organisasi, maka ia adalah suatu bentuk pengorganisasian negara yang dilakukan oleh dan/atau atas persetujuan rakyat sendiri, sebab kedaulatan⁴⁰¹ berada di tangan rakyat.⁴⁰²

Terkait dengan sentralitas kedudukan *demos/populus* ini, Robert A Dahl mengatakan “*The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process*”.⁴⁰³ E Barker menuturkan bahwa demokrasi tidak lain adalah “pemerintahan rakyat”, yang kemudian diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat”. R.M. Mac Iver menyatakan “*Democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its*

⁴⁰⁰ Deliar Noer (1983) *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Rajawali, Jakarta, hal. 207.

⁴⁰¹ Meski berasal dari bahasa Arab, istilah *kedaulatan* ini merupakan bentukan dalam bahasa Indonesia atas istilah *sovereignty* (bahasa Inggris). Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal. 11.

⁴⁰² Lihat Amirmachmud (1984) “Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat”. *Prisma*, No. 8, LP3ES, Jakarta.

⁴⁰³ Afan Gaffar (2004) *Op.Cit.* hal. 6.

being". Dengan demikian, basis kekuasaan dan wewenang tertinggi (kedaulatan/*sovereignty*) berada di tangan rakyat. Artinya, secara definitif rakyatlah yang memiliki wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.⁴⁰⁴

Dengan demikian, membicarakan kedaulatan berarti membicarakan tentang kekuasaan, karena pengertian atau makna dari kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan yang tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara.⁴⁰⁵ Jadi, membicarakan kedaulatan dalam konteks demikian ini berarti membicarakan kekuasaan tertinggi antara negara (dalam hal ini adalah penguasa) dan warga negara (rakyat), dalam arti apakah kekuasaan tertinggi itu berada pada rakyat ataukah pada negara (penguasa).

Kedaulatan merupakan hasil terjemahan *sovereignty* (Inggris) mempunyai arti sama dengan *souverainete* (Perancis), *sovranus* (Italia), *sovereiniteit* (Belanda), yang kesemuanya merupakan hasil yang diturunkan dari kata Latin *superanus* yang artinya adalah "yang tertinggi" (*supreme*). Secara ekstrem William Blackstone menyebut bahwa kedaulatan itu baru disebut kedaulatan manakala memenuhi 4 (empat) syarat berikut: (1) adanya kekuasaan yang tertinggi (*supreme*); (2) adanya kekuasaan itu tidak dapat disanggah (*irresistible*); (3) adanya kekuasaan yang mutlak (*absolute*); dan (4) kekuasaan tersebut tidak diawasi (*uncontrolled*).⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Fatkhurohman. *Loc.Cit.*

⁴⁰⁵ Dahlan Thaib (2000) *Op.Cit.* hal. 6.

⁴⁰⁶ Ramdlon Naning (1983) *Gatra Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta, hal. 21.

Secara etimologis, makna demokrasi demikian tidak banyak persoalan. Namun, sebagai suatu konsep baik dalam konsep politik maupun dalam konsep hukum, timbul persoalan tentang bagaimana memberi makna kedaulatan itu yang sesungguhnya? Hal ini dikarenakan dalam kajian ilmu politik, hukum tata negara, maupun hukum internasional ditunjukkan bahwa kata kedaulatan ini – meski merupakan pengertian yang sangat fundamental – namun pengertiannya penuh dengan pertentangan.

Kedaulatan dianggap sebagai fiksi besar tanpa makna dan tanpa kenyataan. Charles Benoist, misalnya, menganggap kedaulatan sebagai suatu konsep yang tanpa manfaat, yang palsu sejak semula yang kemudian dipalsukan dalam sejarah dan sangat membahayakan. Selaras dengan Benoist, Esmein melihat kedaulatan sebagai suatu *chimere anarchiste* dan bahwa kedaulatan hanya menimbulkan pemerintahan berdasarkan kekuasaan belaka.⁴⁰⁷

Gasasan tentang kedaulatan ini tidak bisa dilepaskan dari proses tumbuh dan berkembangnya negara modern. Salah satu dimensi terpenting dari perkembangan negara modern adalah terjadinya proses sekularisasi, yang menghendaki kekuasaan negara dipisahkan dari kekuasaan gereja yang dipegang oleh Paus. Salah satu hasil dari sekularisasi yang sangat berpengaruh pada lahirnya negara modern dengan atribut demokrasi modern adalah gagasan mengenai kedaulatan (*sovereignty*) di dalamnya.

⁴⁰⁷ J.W. Garner (1928) *Political Science and Government*. Americam Book Company, New York, p. 201. Lihat pada F. Isjwara (1982) *Op.Cit.* hal. 106

Dengan gagasan kedaulatan ini maka batas antara komunitas politik yang otonom dengan otoritas keagamaan menjadi jelas. Negara sebagai komunitas politik lalu dimaknai secara sekular sehingga kedaulatan dipahami sebagai perwujudan dari apa yang disebut dengan kehendak bersama sebagai kebaikan umum dari masyarakat.⁴⁰⁸

Gagasan tentang kedaulatan dalam hubungannya dengan negara pertama kali dikembangkan oleh Jean Bodin (Prancis) melalui rumusan sebagai berikut: “*supreme power over citizen and subjects, unrestrained by law*”.⁴⁰⁹ Bagi Bodin, kedaulatan adalah tidak terbatas (mutlak) yang tidak dapat dipecah-pecah, yang dimiliki oleh seorang penguasa. Hal ini dapat dilihat misalnya dari penerimaan Bodin terhadap adagium *princeps legibus solutus est* (raja berada di atas undang-undang). Teori kedaulatan Bodin ini yang mendorong lahirnya negara absolut di Eropa pada abad ke-17 dan 18.

Di Inggris, gagasan kedaulatan telah melahirkan paham positivisme hukum yang berpengaruh besar pada parlementarisme Inggris. Sebagaimana teori kedaulatan Bodin, paham kedaulatan negara Inggris pada awalnya berakar dari kedaulatan mutlak yang bersumber dari raja dalam parlemen serta keseimbangan dalam hubungan antara raja dan rakyat. Paham parlementarisme Inggris tersebut

⁴⁰⁸ S.N. Eisenstadt (1999) *Paradoxes of Democracy Fragility, Continuity, and Change*. The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., p. 15. Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal. 9-11.

⁴⁰⁹ Stanley I. Benn. “The Uses of Sovereignty”. In Anthony Quinton (ed.) (1982) *Political Philosophy*. Oxford University Press, Oxford, p. 67. Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal. 11-12.

kemudian memperoleh kerangka teoretiknya dalam pemikiran Jeremy Bentham dan John Austin.

Dipengaruhi oleh pandangan Bodin yang memandang kedaulatan sinonim dengan kekuasaan, Bentham dan Austin memandang hukum adalah buatan dari pemegang kedaulatan, lewat ajarannya *law is command of sovereignty*. Dengan ajaran ini, Austin meletakkan dasar filosofis dari jenis kedaulatan yang lazim disebut dengan kedaulatan hukum (*legal sovereignty*) yang karakternya positivistik.

Dipandu oleh paham positivisme hukum, Bentham dan Austin melihat adanya peranan yang progresif dari pemegang kedaulatan dalam legislasi untuk mengarahkan masyarakat menuju kesejahteraan. Hal ini tampak misalnya dari Austin yang memandang tujuan yang tepat dari suatu kedaulatan politik pemerintahan adalah “*the greatest possible advancement of human happiness*”. Sementara Bentham menyatakan bahwa tujuan legislasi adalah “*the greatest happiness for the greatest number of people*”.⁴¹⁰ Pandangan kedua sarjana tersebut mengindikasikan adanya kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat sebanyak-banyaknya sebagai tujuan dan sumber dari tindakan pemerintah.⁴¹¹

Selaras dengan paham kedaulatan yang mutlak tersebut, Thomas Hobbes memandang kedaulatan sebagai perwujudan dari kesepakatan masyarakat. Hobbes memiliki asumsi filosofis bahwa meski manusia berada dalam keadaan

⁴¹⁰ L.B. Curzon (1998) *Jurisprudence*. Cavendish, London, p. 99.

⁴¹¹ Wayne Morrisson (1994) *Elements of Jurisprudence*. International Law Book Services, Kuala Lumpur, p. 32.

alamiah yang brutal, namun mereka memiliki kecenderungan pada perdamaian. Dalam keadaan alamiah seperti itu, manusia membutuhkan perlindungan diri, dan hukum serta pemerintahan lalu menjadi keniscayaan yang dibutuhkan sebagai alat untuk memberikan rasa aman pada setiap individu dalam masyarakat.

Untuk bisa sampai pada kondisi seperti itu, maka manusia membuat kesepakatan bersama yang bersifat kekal, dan menyerahkannya pada otoritas yang memperoleh kekuasaan untuk melaksanakan kesepakatan bersama itu. Dengan demikian, menurut Hobbes, kedaulatan adalah wujud dari kesepakatan masyarakat untuk menyerahkan secara total hak setiap individu kepada seorang pimpinan atau suatu majelis.

Pandangan Hobbes tersebut jelas menunjukkan konsepsi otokratis yang bersifat totaliter. Meski demikian, pandangan Hobbes acapkali diposisikan sebagai jembatan ke arah gagasan demokrasi modern. Pemikiran Hobbes mengenai kebebasan, persamaan manusia, kedaulatan yang bersumber pada kesepakatan masyarakat, serta adanya majelis yang melaksanakan kedaulatan tersebut, merupakan cikal bakal bagi gagasan mengenai kedaulatan rakyat dan sistem perwakilan yang dikembangkan John Locke dan Jean Jacques Rousseau.⁴¹² Kontribusi Hobbes lainnya adalah ia telah meletakkan pembedaan antara negara

⁴¹² David Held (1996) *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge, p. 74-77. Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal. 18-19.

dan warga negara yang menjadi dasar penting terhadap gagasan konstitusionalisme yang menghendaki pembatasan kekuasaan pemerintah.⁴¹³

Gagasan kedaulatan Hobbes tersebut kemudian diambil alih John Locke namun dengan perspektif yang lebih positif terutama disandingkannya dengan hak-hak manusia. Asumsi Locke, kehidupan alamiah adalah suatu keadaan yang damai yang dilandasi kehendak yang baik, saling membantu dan saling melindungi. Locke meyakini adanya hak-hak perseorangan yang diberikan oleh hukum alam (*the law of nature*).

Locke menyebut keadaan alamiah seperti itu sebagai *State of Liberty*, yakni suatu keadaan masyarakat yang memberikan perlindungan atas kebebasan manusia.⁴¹⁴ Pemerintah dibentuk atas persetujuan (*consent*) mayoritas dan dibutuhkan untuk melindungi hak-hak yang diberikan oleh alam. Atas hal demikian, semua warga negara harus menyetujui pemerintahan tersebut, yang persetujuan tersebut hanya diberikan untuk tunduk pada keputusan/aturan mayoritas.

Itulah gagasan inti kedaulatan rakyat dari Locke, yakni suatu pemerintahan yang terbentuk berdasarkan persetujuan rakyat yang secara praktis diwujudkan melalui keputusan mayoritas sehingga terdapat pembatasan atas pemegang kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap

⁴¹³ Quinter Skinner. "The State". In Robert E Goodin and Philip Pettit (Eds.) (1997) *Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Publishers, Oxford, p. 3.

⁴¹⁴ John Locke (1924) *Two Treatise of Government*. JM Dent & Sons, London, p. 119. Lihat dalam Aidul Fitriadi Azhari. *Op.Cit.* hal. 21-22.

rakyat, dan agar terdapat jaminan serta perlindungan atas kebebasan.⁴¹⁵ Gagasan mengenai aturan mayoritas ini mengarah pada bentuk pemerintahan perwakilan (*representative government*) sebagai idealitas Locke. Meski demikian, Locke sendiri sebenarnya tidak mengajukan suatu parlemen yang demokratis, namun ia hanya mendukung perwakilan yang terbatas sebagai sebuah alat untuk membatasi kekuasaan Raja di Inggris.

Gagasan Locke ini mempunyai pengaruh yang positif pada pemikiran konstitusionalisme Amerika abad ke-18, yang pada waktu itu berada di bawah koloni Inggris. Gagasan Locke tentang pembatasan kekuasaan pemerintahan menjadi inti gagasan konstitusionalisme Amerika yang menghendaki adanya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat Amerika yang bebas dan egaliter. Menurut Lord Irvine of Lairg, gagasan konstitusionalisme Amerika menunjukkan bahwa konsitusi dalam pandangan Amerika pada hakikatnya adalah bersumber dari rakyat sehingga konstitusi hanyalah derivasi dari kedaulatan rakyat.⁴¹⁶

Jika diperbandingkan, maka terdapat perbedaan gagasan tentang kedaulatan rakyat yang berkembang di Inggris dan Amerika dengan yang ada di Eropa daratan. Di Perancis, gagasan kedaulatan rakyat sangat dipengaruhi oleh pemikiran Jean Jacques Rousseau, yang meyakini adanya suatu gagasan yang

⁴¹⁵ A. Mukthie Fadjar menyatakan bahwa sebagai suatu doktrin (ajaran), kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) sudah cukup tua usianya. Paham tersebut sudah dikemukakan oleh kaum *monarchomach* (penulis-penulis antikerajaan) seperti Marsiglio Padua (1270-1340), William Ockham (1280-1317), Buchanan (1506-1582), Bellarmin (1542-1621), dan lain-lainnya, yang kemudian diteruskan oleh J.J. Rousseau dengan teori *volonte generale*-nya, sehingga paham kedaulatan rakyat ini menjadi sangat terkenal. Lihat A. Mukthie Fadjar (2005) *Tipe Negara Hukum*. Bayumedia Publishing, Malang, hal. 75.

⁴¹⁶ Lord Irvine of Lairg (2001) "Sovereignty in Comparative Perspective: Constitutionalism in Britain and America". *New York University Law Review*, Volume 76, April 2001, Number 1, p. 9.

bersifat mistis berupa “kehendak umum” (*la volonté générale*) yang dinilainya sebagai dasar bagi persetujuan masyarakat (*social contract*). Pemikiran demikian tentu berbeda dengan Locke yang memandang kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat.

Dalam pemikiran Rousseau, “kebajikan umum” (*civic virtue*) menjadi kata kunci untuk memahami tentang apa yang disebut dengan *la volonté générale* tersebut. Rousseau menghendaki agar setiap warga negara meletakkan kepentingan pribadi dan kesejahteraan bersama secara bersamaan pada saat mereka berpartisipasi dalam pemerintahan. Bagi Rousseau, *la volonté générale* menjadi suatu kontrak sosial, yang berdasarkan kontrak tersebut hukum dan pemerintahan harus dibuat. Warga negara hanya mematuhi hukum yang dibuat berdasarkan *la volonté générale* tersebut.

Gagasan *la volonté générale* yang diambil dari fakta sosial tersebut, menurut Rousseau adalah: “*each of us put in common his person and his whole power under the supreme direction of the general will; and in return we receive every member as an indivisible part of the whole*”.⁴¹⁷ Dengan demikian, kehendak umum berakibat pada kedudukan individu sebagai bagian tidak terpisahkan dari keseluruhan. Rousseau menyebut adanya *the public person* yang dibentuk oleh *the union of all the individual members* yang disebutnya sebagai *republic* atau *body of*

⁴¹⁷ J.J. Rousseau (1967) *The Contract Social and Discourse on the Origin of Equality*. Lester G. Gracker (ed.). Washington Square Press, New York, p. 18. Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal. 33-34.

politic – yang dalam peranan pasif disebut *The State* (Negara) dan dalam peranan aktif sebagai *The Sovereign People* (Kedaulatan Rakyat).

Dalam konteks ini, Rousseau membedakan antara *rakyat* sebagai suatu kolektivitas, dan *warganegara* sebagai individu yang berpartisipasi dalam kekuasaan yang berdaulat (*the sovereign power*), serta *subject* sebagai anggota masyarakat yang tunduk pada hukum negara.⁴¹⁸ Implikasi atas gagasan kehendak umum terhadap pengertian rakyat yang bersifat kolektif yang dibentuk oleh kontrak sosial, adalah menggeser makna rakyat tersebut menjadi pengertian bangsa (*nation*).⁴¹⁹

Dengan menempatkan *la volonté générale* pada posisi sentral dari seluruh ajarannya, Rousseau sesungguhnya tidak mempercayai lembaga perwakilan rakyat yang akan dapat mencerminkan kehendak umum. Baginya, *la volonté générale* akan tercermin dalam plebisit, bukan pada lembaga perwakilan. Ia menengarai lembaga perwakilan akan cenderung berkembang menjadi oligarki yang memiliki kehendak sendiri sehingga dapat menimbulkan konflik dengan kehendak umum. Oleh karenanya, demokrasi yang ideal menurut Rousseau hanya dapat diberlakukan pada skala wilayah yang relatif kecil, dan. tidak heran manakala bagi Rousseau berlaku hukum “*the larger the number of citizens, the smaller the average citizen’s share in the decision*”.⁴²⁰

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.* hal, 35.

⁴²⁰ Robert A. Dahl and Edward F. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford, p. 6. Lihat dalam Aidul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal. 45.

Menurut Franz Magnis Suseno, Rousseau pada akhirnya terjebak menjadi ideologis disebabkan ajarannya yang memutlakkan kebebasan dan kesatuan. Atas nama kebebasan total rakyat dan kesatuan, berarti menyerahkan rakyat secara total kepada tirani seorang diktator, sebuah elite ideologis, atau sebuah partai proletariat. Ajaran Rousseau demikian itu menurut Suseno memiliki dua kelemahan. *Pertama*, tidak diperkenalkannya konsep perwakilan rakyat yang nyata. Rousseau lebih menekankan pada kebebasan total rakyat dan berasumsi bahwa kehendak rakyat tidak dapat diwakilkan. *Kedua*, tidak adanya pembatasan-pembatasan konstitusional terhadap penggunaan kekuasaan negara. Jadi, ia membuka pintu bagi tiran-tiran yang atas nama rakyat akan menindas rakyat.⁴²¹

Di samping itu, dalam tataran praktis, gagasan Rousseau tentang plebisit mengandung masalah yang cukup serius, sebab tidak mungkin plebisit akan memerintah. Pemerintahan hanya akan berjalan jika terdapat seseorang atau suatu lembaga yang memerintah. Dalam konteks yang demikian, kebutuhan adanya suatu lembaga perwakilan adalah keniscayaan sebagai wahana warga negara untuk merumuskan kebijakan dan mengontrol kinerja pemerintahan.⁴²²

Gagasan Rousseau tentang kehendak umum (*la volonté générale*) tersebut di Jerman mengalami transformasi menjadi “kedaulatan pluralis”. Transformasi ini terutama tampak pada pemikiran George Wilhelm Friedrich Hegel. Dalam pemikiran Hegel, kebebasan yang dimiliki manusia bukan dalam konsepsinya yang *apriori* sebagai hak yang berasal dari hukum alam, namun sebagai bagian

⁴²¹ Franz Magnis-Suseno (1992) *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*. Kanisius, Yogyakarta, hal.84- 85.

⁴²² A.D. Lindsay (1955) *The Modern Democratic State*. Oxford University Press, Oxford, p 129.

dari sistem etika kehidupan bersama yang terbentuk dalam ranah yang disebut masyarakat sipil (*civil society*).⁴²³

Konsepsi kebebasan dalam konteks *civil society*, menurut Hegel bukan sebagai kebebasan politik atau kebebasan milik warga negara, melainkan kebebasan yang dimiliki oleh kaum borjuis (*bourgeois*), yang bersangkutan paut dengan status ekonomi dalam suatu masyarakat yang berbasis pasar. Dalam konteks ini Hegel menautkan dimensi politik dengan ekonomi, dan mencoba mencari keseimbangan antara keduanya, yang darinya akan dapat diberikan perlindungan efektif terhadap kebebasan individu dengan cara melakukan pendistribusian atas kekuatan-kekuatan sosial secara formal.⁴²⁴

Dengan demikian Hegel memperluas konsep demokrasi tidak sekedar menyangkut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) – yang di dalamnya hanya memperbincangkan hak-hak sipil dan politik – namun juga menyangkut sosial-ekonomi. Menurutnya, pemerintahan yang demokratis harus juga mencari jalan dan jadi bagian tatanan sosial-ekonomi. Karena itu, legislatif bukan hanya mewakili kepentingan politik, namun juga harus bertaut dengan struktur sosial-ekonomi.

Implikasi dari pemaknaan demokrasi yang tidak sekedar berarti pemenuhan hak-hak sipil adalah menghendaki hadirnya berbagai hak sosial dan ekonomi dari sekalian masyarakat sipil. Implikasi lanjutannya adalah adanya

⁴²³ Ashraf Mansour. "Hegel's Critique of Liberalism and Social Contract Theories in the Jena Lectures". In <http://www.marxists.anu.edu.au/reference/archive/hegel/txt/mansour.htm>.

⁴²⁴ David Merrill. "Hegel's Corporation and Associationalism: Democracy and the Economy". Makalah untuk *Political Studies Association UK 50th Annual Conference*, London, 10-13 April 2003. <http://www.psa.ac.uk/2000/merrill%20David.pdf>.

kebutuhan akan suatu forum publik yang di dalamnya seluruh kepentingan dan kebutuhan masyarakat sipil dan komunitas nasional diperdebatkan, dinilai, dievaluasi, dan diputuskan, serta kepentingan pribadi dan komunitas direalisasikan secara sadar dan terorganisasi.

Dalam kaitan ini, opini publik (*public opinion*) atau *komunikasi publik* untuk melakukan permusyawaratan, perundingan, atau perdebatan (*deliberation*) diagendaikan di lembaga perwakilan. Melalui mekanisme politik tersebut, kebebasan subjektif yang dimiliki oleh komponen masyarakat sipil – yang menurut Rousseau sepenuhnya terpisah dari etika serta konteks sosial-politik – dikonkretkan menjadi kebebasan yang objektif dalam wujud negara.⁴²⁵ Dalam konteks ini, individu – sebagai seorang borjuis dengan nilai-nilai yang dimiliki dalam ranah sipil sekaligus seorang warganegara karena merupakan anggota dari ranah politik – menemukan ruang baik untuk kepentingan dan pilihan subjektifnya sekaligus pengabdian pada etika dan kepentingan publik.⁴²⁶

Terkait dengan *public opinion* ini lebih jauh Hegel menulis sebagai berikut:

*“Public opinion, therefore, is a repository not only of the genuine needs and correct tendencies of common life, but also, in the form of common sense (i.e. all pervasive fundamental ethical principles disguised as prejudices), of the eternal, substantive principle of justice, the true content and the result of legislation, the whole constitution, and the general position of the state. At the same time, when this inner truth emerges into consciousness and embodied in general maxims, enters representatives thinking”.*⁴²⁷

⁴²⁵ George Wilhelm Friedrich Hegel (1981) *Hegel's Philosophy of Right*. Terjemahan T.M. Knox, Oxford University Press, Oxford, p. 160. Lihat dalam Aidul Fitriada Azhari. *Op.Cit.* hal. 57.

⁴²⁶ Z.A. Pelczynski (1984) *The State and Civil Society*. Cambridge University Press, Cambridge. <http://marxists.org/reference/subject/philosophy/work/ot/pelczyns.htm>.

⁴²⁷ George Wilhelm Friedrich Hegel. *Op.Cit.* p. 204.

Berdasarkan konsep opini publik seperti itu dapat disimpulkan bahwa demokrasi yang dikehendaki Hegel adalah tipe demokrasi perwakilan. Menurut Hegel, negara modern tidak mungkin berhasil menyamai tipe demokrasi dengan partisipasi langsung sebagaimana pernah dipraktikkan di Yunani Kuno. Negara modern memerlukan perantara atau mediasi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan, dan sistem pemerintahan yang tepat untuk sistem perwakilan seperti itu – menurut keyakinan Hegel – adalah sistem monarki konstitusional.

Dalam sistem yang demikian ini, Hegel menghendaki kolektivitas yang bersifat plural, yakni dalam bentuk korporasi-korporasi sosial dan ekonomi. Sistem demokrasi Hegelian ini lazim disebut dengan demokrasi korporatif atau demokrasi pluralis yang memadukan antara representasi politik dan representasi sosial-ekonomi.⁴²⁸

Gagasan kedaulatan rakyat Hegelian tersebut membuka jalan ke arah pemikiran sosialisme Marxis. C.B. Macpherson menyatakan bahwa dari pemikiran Marxisme ini kemudian lahir demokrasi partisipatif yang berkembang sejak dekade tahun 1960-1970-an. Sekedar mengingat kembali, Macpherson menyatakan bahwa model demokrasi partisipatoris ini merupakan gagasan yang pertama kali dikembangkan oleh kalangan aktivis gerakan mahasiswa *Kiri Baru* yang berideologi Neo-Marxis. Selanjutnya gagasan ini menjadi wacana alternatif demokratisasi di seluruh dunia. Dalam perkembangannya, gerakan pemikiran ini memperoleh dukungan teoretikalnya dalam ilmu politik dengan munculnya

⁴²⁸ Shlomo Avineri (1972) *Hegel's Theory of The Modern State*. At the University Press, Cambridge, p. 185-190. Lihat dalam Abdul Fitriciada Azhari. *Op.Cit.* hal.57-59.

teori demokrasi partisipatif dengan tokoh-tokohnya seperti John Dewey, Peter Bachrach, dan sebagainya.

Dalam bidang hukum, gagasan demokrasi partisipatif yang berideologikan Neo-Marxis ini mendorong lahirnya *Critical Legal Studies Movement* (Gerakan Studi Hukum Kritis) dengan penggagasnya antara lain, *pertama*, Roberto Mangabeira Unger yang mencoba mengintegrasikan paradigma konflik dan paradigma konsensus dengan orientasi politis dari arus pemikiran yang cenderung pada liberalisme-radikal. *Kedua*, David Kairys yang pemikirannya mewarisi kritik Marxis terhadap hukum liberal yang hanya dianggap melayani sistem kapitalis. Menurut Ifdhal Kasim, orientasi politis pemikiran Kairys cenderung pada sosialisme-humanistik. Dan *ketiga*, pemikiran Duncan Kennedy yang menggunakan metode eklektis dengan membaurkan antara perspektif strukturalis-fenomenologis dengan neo-Marxis.⁴²⁹

Kedaulatan rakyat dilihat dari perspektif tujuan negara, menurut Immanuel Kant, adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari seluruh warga negaranya. Dalam konteks ini, makna kebebasan adalah berada dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum, di mana yang mempunyai hak untuk membuat hukum adalah rakyat itu sendiri. Jika demikian halnya, hukum tersebut merupakan penjelmaan dari kemauan/kehendak rakyat. Hal ini

⁴²⁹ Otje Salman dan Anton F. Susanto (2004) *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Refika Aditama, Bandung, hal. 124-125.

dikarenakan rakyat adalah pemilik kekuasaan tertinggi suatu negara (kedaulatan).⁴³⁰

Pada umumnya gagasan maupun praktik tentang kedaulatan dalam negara modern tampak beragam. Namun yang jelas pada negara modern yang menganut paham demokrasi maka kedaulatan dalam suatu negara adalah berada pada *demos/populus/* rakyat, bukan pada negara. Berdasar pada perspektif yang demikian ini lalu timbul paham yang disebut dengan paham kedaulatan rakyat.

Dalam kaitan ini Dahlan Thaib menyamakan kedaulatan rakyat dengan paham demokrasi dengan pernyataanya: “Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi ...”.⁴³¹ Demikian pula Jazim Hamidi menulis “.... demokrasi atau paham kedaulatan rakyat ...”.⁴³² Jargon yang populer dalam negara demokrasi adalah “rakyat sebagai pemilik kedaulatan, maka rakyatlah yang berdaulat atau rakyatlah sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi”.

Selanjutnya Dahlan Thaib menyatakan bahwa “Dalam proses bernegara, rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.⁴³³ Sebagai pemilik kekuasaan tertinggi, maka rakyatlah yang mengatur kekuasaan negara dan semua tindakan-tindakan penguasa negara. Pengaturan atas sekalian kekuasaan dan tindakan

⁴³⁰ Soehino (1996) *Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta, hal. 161.

⁴³¹ Dahlan Thaib (2000) *Op.Cit.* hal. 7.

⁴³² Jazim Hamidi (2006) *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta, hal. 218.

⁴³³ Dahlan Thaib (2000) *Loc.Cit.*

penguasa negara oleh rakyat tersebut dibingkai lewat hukum. Melalui hukum yang dibentuk oleh rakyat itulah seluruh aktivitas negara diatur. Di sini kemudian terlihat bahwa hukum merupakan sumber dari kekuasaan negara sekaligus sumber dari keabsahan tindakan para penguasa negara.

Kekuasaan negara yang bersumber dari hukum ini kemudian populer dengan istilah negara hukum. Dalam negara hukum, hukum adalah *supreme* dibandingkan negara. Maksudnya, dalam negara hukum, hukumlah yang berdaulat. Hukum yang demikian itu niscaya hukum yang benar dan adil yang mengandung nilai-nilai yang dianut oleh rakyat yang bersangkutan. Hukum tersebut tentulah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat (*the living law*).

Hukum yang sesuai dengan rasa kesadaran hukum masyarakat demikian hanya bisa diwujudkan jika dibentuk oleh masyarakat itu sendiri. Jadi, dibalik supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada hakikatnya adalah supremasi dan kedaulatan rakyat secara keseluruhan.⁴³⁴ Artinya, kedaulatan rakyat dalam suatu negara akan terwujud dalam supremasi hukum. Berdasarkan perspektif demikian, dapat disimpulkan bahwa antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum dalam negara demokrasi tidak mungkin dipisahkan.

Secara konseptual, demokrasi modern yang mengandung pemikiran tentang rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam suatu negara tampaknya tidak terlampaui mengandung banyak permasalahan. Yang justru menimbulkan tanda

⁴³⁴ A. Mukthie Fadjar (2005) *Op.Cit.* hal. 74.

tanya akademik adalah bagaimana idealnya kedaulatan rakyat itu diimplementasikan dalam ranah empirik. Apakah kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung, dalam arti seluruh warga masyarakat secara langsung merencanakan dan memutuskan seluruh kebijakan, ataukah kedaulatan rakyat dilaksanakan secara tidak langsung, dalam arti kedaulatan tersebut dipercayakan kepada orang-orang terpilih yang dianggap mampu mewakili kedaulatan rakyat secara keseluruhan.

Cara bagaimana kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan barang tentu dapat ditilik dan dijelaskan melalui dua tipe demokrasi, yakni tipe demokrasi langsung dan tipe demokrasi tidak langsung (liberal/perwakilan/elektoral). Pada demokrasi modern, tampaknya gagasan kedaulatan rakyat secara langsung sulit untuk diimplementasikan. Tidaklah mungkin rakyat yang jumlahnya ribuan, bahkan jutaan orang, secara bersama-sama berkumpul di suatu tempat kemudian membicarakan, berdiskusi, bermusyawarah, dan memutuskan atas semua hal terkait dengan apa yang harus dikerjakan negara dan bagaimana tindakan penguasa negara terhadap rakyat.

Oleh karena sulitnya menerapkan kedaulatan secara langsung sebagaimana yang pernah dipraktikkan pada masa Yunani Kuno, maka kedaulatan rakyat dalam demokrasi modern diimplementasikan melalui sistem perwakilan (demokrasi perwakilan). Artinya rakyat memilih orang-orang tertentu di antara mereka untuk mewakilinya, dan kemudian wakil-wakil yang dipilih

itulah yang akan mewakili dan bekerja atas sekalian aspirasi dan kepentingan rakyat yang memilihnya.

Terkait dengan kedaulatan rakyat dalam konteks sistem perwakilan, Robert A. Dahl, yang mengutip pandangan John Stuart Mill, mengemukakan pemikirannya sebagai berikut:

1. Suatu prinsip yang sama universal kebenarannya dan sama dapat digunakannya dengan saran-saran umum yang lain dapat dikemukakan berkenaan dengan masalah-masalah manusia ... adalah bahwa hak dan kepentingan setiap dan masing-masing orang hanya dapat dijamin untuk tidak dikesampingkan pada saat orang itu sendiri sanggup, dan biasanya cenderung mempertahankannya sendiri. Manusia hanya dapat selamat dari kejahatan yang dilakukan orang lain sepadan dengan kekuasaan yang mereka miliki, dan mereka melaksanakan untuk melindungi dirinya.
2. Orang hanya dapat melindungi hak dan kepentingan mereka terhadap ketidakadilan yang dilakukan pemerintah dan dilakukan orang-orang yang mempengaruhi atau mengendalikan pemerintah, jika mereka dapat berpartisipasi sepenuhnya dalam menentukan sikap pemerintah itu.
3. Karena itu “tidak ada yang kurang dari apa yang pada akhirnya dapat diinginkan lebih daripada diakuinya semua orang untuk memiliki saham dalam kekuasaan negara berdaulat”, yaitu suatu pemerintahan yang demokratis.
4. Tetapi karena dalam suatu masyarakat yang lebih besar dari sebuah kota kecil, tidak semua orang dapat berpartisipasi dalam semua urusan umum, selain daripada bagian kecil saja, akibatnya jenis ideal dari pemerintahan yang sempurna haruslah pemerintahan perwakilan.⁴³⁵

Pemikiran Dahl tersebut memberitahukan bahwa tidaklah mungkin menjalankan pemerintahan rakyat yang dilakukan secara langsung dan bersama-sama oleh seluruh rakyat. Menurut Dahl, pemerintahan rakyat dalam skala besar (negara bangsa) hanya dapat dijalankan dengan sistem perwakilan. Sistem perwakilan (demokrasi perwakilan/elektoral/liberal) inilah sebagai bentuk perwujudan dari pemerintahan yang

⁴³⁵ Robert A. Dahl (1992) *Demokrasi dan Para Pengritiknya, Jilid I*. Terjemahan A. Rahman. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 137-138.

berkedaulatan rakyat (pemerintahan yang demokratis),⁴³⁶ yang tampaknya hampir semua negara modern saat ini menggunakan sistem perwakilan tersebut.

Persoalan utama yang membayangi kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam demokrasi perwakilan (demokrasi liberal/elektoral) yang kini dianut oleh kebanyakan negara adalah apakah dengan selesainya pemilihan para wakil rakyat melalui pemilu berarti kedaulatan rakyat kemudian berpindah sepenuhnya kepada para wakil rakyat, dalam arti apakah rakyat lalu kehilangan kedaulatannya? Pertanyaan demikian mengarahkan pembahasan tentang hubungan antara si wakil dan yang diwakili.

Ada cukup banyak teori yang mencoba untuk menjelaskan hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, seperti *Teori Mandat*, *Teori Organ*, *Teori Sosiologi Rieker*, *Teori Hukum Objektif* dari Duguit, Gilbert Abcarian, dan A. Hoogerwerf.⁴³⁷

Yang cukup menarik untuk disampaikan di sini adalah pendapat Abcarian yang menetengahkan 4 (empat) tipe hubungan antara wakil dan yang diwakili, sebagai berikut:

- 1) si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*). Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan wakilnya;
- 2) si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*). Si wakil bertindak berdasarkan instruksi dari yang diwakilinya, sebab ia adalah utusan atau duta dari yang diwakili;
- 3) si wakil bertindak sebagai “politico”, yang tindakannya tergantung pada isue yang dibahas. Dalam hal ini tindakan si wakil kadang-kadang sebagai *trustee* dan adakalanya sebagai *delegate*; dan
- 4) si wakil bertindak sebagai “partisan”. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya), maka lepaslah hubungannya dari pemilihnya

⁴³⁶ Robert A. Dahl lebih memilih istilah “poliarki” (*polyarchy*) untuk menyebut tatanan politik demokrasi tersebut.

⁴³⁷ Uraian tentang teori hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini lebih lanjut dapat dibaca dalam Moh. Kusnardi dan Bintar R. Saragih (2005) *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 254-259.

tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya pada pemilihan umum. Jadi, si wakil bertindak sesuai program dan kehendak partai.

Empat tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakili (rakyat) tersebut dapat dielaborasi untuk melihat apakah kedaulatan rakyat beralih pasca dipilihnya para elite politik tersebut. Jika dilihat dari perspektif tipe *trustee* maupun *partisan* tampak bahwa kedaulatan rakyat beralih kepada elite, sebab elite akan bertindak tanpa perlu meminta pendapat atau persetujuan dari rakyat pemilihnya.

Jika dilihat dari perspektif tipe *delegate*, maka kendali kedaulatan tetap pada rakyat, sebab apa yang dilakukan elite tergantung pada instruksi rakyat. Sedangkan pada tipe *politico* terjadi proses yang berubah-ubah, yakni jika suatu saat elite bertindak tanpa instruksi dan persetujuan rakyat, maka pada saat itu akan tampak kendali kedaulatan beralih ke elite. Namun jika elite terpilih bertindak atas instruksi yang diwakilinya, maka kendali kedaulatan tampak masih berada pada rakyat.

Di Indonesia pernah muncul pemikiran bahwa begitu usai Pemilu dan para wakil rakyat terpilih, maka usai sudah kedaulatan rakyat di Indonesia. Rakyat akan berdaulat kembali pada saat melakukan pemilu untuk memilih wakil. Pendapat demikian ini pernah disampaikan oleh R. Boedisoesetyo dengan pernyataannya sebagai berikut: “*Sekali anggota-anggota itu terpilih dan terbentuk DPR, maka rakyat yang berdaulat itu tidak mempunyai wewenang lagi untuk menjatakan kemauannya*”.⁴³⁸ Jika pemikiran ini diikuti, maka setelah rakyat memberikan suaranya pada pemilu, rakyat

⁴³⁸ R. Boedisoesetyo (1958) “Kedaulatan Rakyat dalam Hukum Positif Indonesia”. *Pidato*, diucapkan pada peresmian jabatan guru besar luar biasa dalam mata pelajaran hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya, pada hari Rabu tanggal 10 Nopember 1958, hal. 13. Lihat dalam Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.* hal. 5.

tidak tahu apa-apa terhadap sekalian yang dilakukan oleh para wakil pilihannya. Ini berarti rakyat kehilangan kendali kedaulatannya begitu telah terpilih para wakil rakyat.

Pemikiran R. Boedisoesetyo tersebut tampak ekstrem optimis terhadap kejujuran para elite terpilih yang akan bekerja atas nama dan kepentingan rakyat semata-mata. Faktanya, tidak jarang ditemukan para elite terpilih bekerja tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Riset Demos (Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi) awal tahun 2005, misalnya, menyimpulkan berkembangnya demokrasi oligarkis di Indonesia, yakni suatu demokrasi di mana semua keputusan diambil oleh sekelompok elite yang sama sekali terpisah dan tidak mewakili aspirasi arus bawah.

Demikian pula Mulgan mengkritik bahwa demokrasi perwakilan di antaranya cenderung melahirkan oligarki dan teknokrasi. Baechler menengarai bahwa dalam demokrasi juga dapat terbersit adanya kecurangan (korupsi). Fareed Zakaria pun berpendapat bahwa dalam demokrasi bisa saja terjadi penyimpangan. Dalam *Jurnal Wacana* ditulis bahwa setiap demokrasi liberal adalah godaan bagi mayoritas untuk melemahkan minoritas.

Studi dalam penelitian ini juga menunjukkan bahwa elitisme legislasi Perda telah menjadikan kepentingan elite tidak selaras dengan kepentingan rakyat daerah. Kesemuanya itu seharusnya menginspirasi munculnya suatu gagasan bahwa meski sudah ada wakil rakyat, namun rakyat secara keseluruhan sebagai pemilik dan pengendali kedaulatan tidak serta merta kehilangan kedaulatannya.

Di Indonesia, kedaulatan rakyat ini terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni: "... susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan

rakyat ...”. Kritik terhadap distorsi demokrasi di Indonesia – dalam hal ini adalah distorsi demokrasi yang dilakukan elite yang salah satunya ditandai oleh elitisme dalam setiap pengambilan keputusan – juga mengharuskan untuk memunculkan gagasan tentang bagaimana idealnya agar rakyat tidak kehilangan kedaulatannya di tengah kehidupan praktik demokrasi perwakilan. Apalagi dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 pascaamandemen keempat secara tegas dirumuskan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Rumusan kedaulatan rakyat tersebut berbeda jika dibandingkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen yang merumuskan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Rumusan ini menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat telah diwakilkan kepada MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam hal ini Ismail Suny menyatakan bahwa Konstitusi Indonesia (sebelum diamandemen) menganut “kekuasaan negara tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁴³⁹

Kendati saat ini MPR secara tersurat sudah tidak lagi melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, namun dalam batas-batas tertentu MPR masih bisa dikatakan memegang kedaulatan rakyat. Hal ini misalnya dapat dilihat dari kekuasaan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Kekuasaan seperti inilah yang menyiratkan adanya kekuasaan dalam mengejawantahkan kedaulatan rakyat.

⁴³⁹ Ismail Suny (1987) *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Aksara Baru, Jakarta, hal. 16.

Dengan tidak adanya penjelasan resmi dalam UUD Tahun 1945 terhadap rumusan kedaulatan rakyat yang terumus dalam Pasal 1 ayat (2) pascaamandemen tersebut, maka ke depan perlu kiranya dimunculkan pemaknaan yang dinamis terhadap kedaulatan rakyat agar sesuai dengan prinsip dasar demokrasi tanpa harus kehilangan akar keindonesiaannya yang berlandaskan pada Pancasila. Kerangka konsepsional teori demokrasi partisipatif kiranya patut dipertimbangkan dalam upaya merumuskan makna dan konsep ideal kedaulatan rakyat di Indonesia.

Untuk menguatkan pendapat perlunya konsepsi ideal terhadap kedaulatan rakyat dalam konteks demokrasi perwakilan di Indonesia saat ini dan ke depan, maka patut disitir pendapat Sri Soemantri M. sebagai berikut:

“Dengan masih menganut paham kedaulatan rakyat harus dicari suatu sistem yang sesuai untuk membicarakan masalah kenegaraan dan kemudian mengambil keputusan bagi negara yang memiliki jumlah rakyat warga negaranya sudah berjumlah besar seperti Indonesia. Ada pun sistem yang dianut di negara Republik Indonesia ialah yang diatur dalam UUD 1945”.⁴⁴⁰

Pokok pemikiran yang perlu dimunculkan adalah bahwa karena demokrasi perwakilan merupakan keniscayaan dalam praktik demokrasi modern di Indonesia, maka meski para elite sudah terpilih melalui pemilu yang demokratis tidak berarti bahwa kedaulatan rakyat sepenuhnya beralih kepada para elite tersebut. Dengan mekanisme yang berkelanjutan, rakyat harus tetap memiliki kekuasaan untuk ikut terlibat dalam merencanakan dan menentukan hukum dan kebijakan yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat secara keseluruhan.

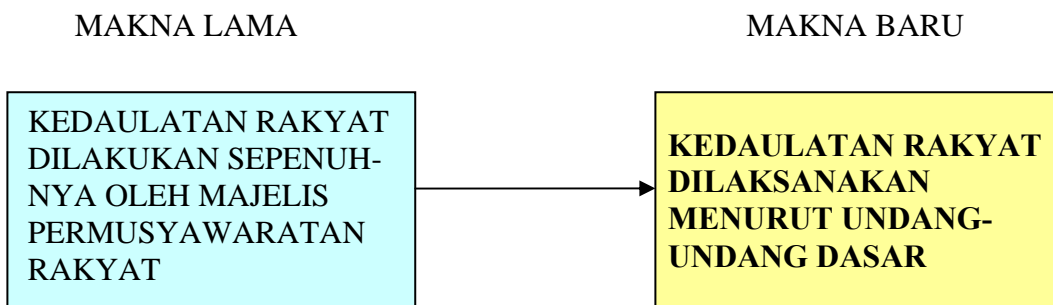
⁴⁴⁰ Sri Soemantri M. (1979) *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Alumni, Bandung, hal. 136.

Dalam Ragaan XVI berikut ini digambarkan secara ringkas pergeseran makna kedaulatan rakyat dengan mengacu pada perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945:

RAGAAN XVI

PERGESERAN MAKNA KEDAULATAN RAKYAT BERDASARKAN

UUD TAHUN 1945 (SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN)



Dalam konteks kedaulatan rakyat ini yang masih perlu memperoleh penjelasan lebih lanjut adalah siapa yang dimaksud dengan “rakyat” itu? Mengenai siapakah yang dianggap rakyat, ternyata UUD Tahun 1945 hingga amandemen keempat tidak memberikan penjelasan. Dalam peristilahan ini ada beberapa istilah lain yang mirip seperti “penduduk” dan “warga negara”. Hal ini terlihat dari rumusan Pasal 26 ayat UUD Tahun 1945 sebagai berikut:

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Dari rumusan UUD Tahun 1945 tersebut dapat dikemukakan bahwa setiap orang yang bertempat tinggal di Indonesia – baik itu warga negara Indonesia maupun warga

negara asing – adalah penduduk Indonesia. Namun demikian tidak semua penduduk adalah warga negara Indonesia, dan tidak semua warga negara Indonesia adalah penduduk Indonesia manakala ia tidak bertempat tinggal di Indonesia.

Sampai dengan perumusan Pasal 26 UUD Tahun 1945 tersebut terlihat tidak dirumuskan tentang apa rakyat itu. Mengikuti pendapat A.A. Oka Mahendra, dalam konteks Indonesia yang dimaksud dengan rakyat adalah semua warga negara Indonesia baik yang bertempat tinggal di wilayah Republik Indonesia maupun di luar negeri. Jadi, rakyat adalah sama dengan warga negara. Masalahnya apakah semua warga negara adalah rakyat yang berdaulat?

Kendati Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan ...”, namun dalam praktiknya ada berbagai pembatasan-pembatasan dan persyaratan-persyaratan tertentu bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara.⁴⁴¹ Pembatasan-pembatasan demikian ini hanya dimungkinkan diatur dalam konstitusi yang kemudian dijabarkan dalam perangkat hukum di bawahnya. UUD Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertinggi di Republik Indonesia yang ditetapkan oleh MPR – yang mempunyai kewenangan konstitusional menetapkan UUD – dapat saja memberikan pembatasan demikian itu.

Aturan hukum mengenai keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan negara tersebut memperoleh pembatasan dan persyaratan-persyaratan, seperti menyangkut umur (dalam pemilu), tingkat pendidikan, kecakapan tertentu yang harus dimiliki, kesehatan jiwa, keterlibatannya dalam organisasi terlarang, statusnya sebagai terpidana

⁴⁴¹ A.A. Oka Mahendra. *Op.Cit.* hal. 123.

atau adanya pencabutan hak politik berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*). Ini menjelaskan bahwa tidak semua warga negara dapat dikategorikan sebagai rakyat yang berdaulat.⁴⁴²

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa meski secara konseptual dinyatakan bahwa rakyat adalah sebagai pemilik kedaulatan, namun bukan berarti semuanya dapat melaksanakan kedaulatannya tersebut. Ada pembatasan-pembatasan dan persyaratan-persyaratan tertentu yang diatur dalam UUD maupun dalam UU sehingga rakyat dapat melaksanakan kedaulatannya.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa untuk menentukan siapa rakyat yang berdaulat itu sangat kompleks. Robert A. Dahl mengakui bahwa teori dan praktik demokrasi acapkali tidak memberikan jawaban yang memuaskan mengenai siapa rakyat atau *demos* yang berdaulat itu. Permasalahan itu bersifat ganda yang mencakup: (1) orang-orang mana saja yang mempunyai alasan yang benar untuk dimasukkan ke dalam *demos*, dan (2) ruang lingkup wewenang yang bertalian pula dengan batas-batas yang sah manakah yang harus ada mengenai pengawasan *demos* serta dapatkah alienasi dibenarkan secara moral. Dahl kemudian mengemukakan bahwa *demos* harus mencakup semua orang dewasa yang menjadi subjek keputusan bersama yang mengikat dari masyarakat itu. Dengan demikian alasan primordial yang digunakan dalam menentukan siapa *demos* itu tidaklah dapat dibenarkan.⁴⁴³

Atas dasar hal demikian itu, maka masing-masing negara berbeda dalam menentukan pengertian rakyat yang berdaulat dan ruang lingkup kewenangan dan

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ *Ibid.* hal. 123-124.

perannya. Kadar kedaulatan rakyat di masing-masing negara berkait erat dengan luasnya cakupan rakyat yang berpartisipasi dan kualitas peran rakyat dalam proses politik, atau seperti yang dikatakan Nazaruddin Syamsuddin bahwa bagaimana peran dan posisi rakyat di dalam sistem politik itu mencerminkan kadar kedaulatan rakyat di masing-masing sistem politik tersebut.⁴⁴⁴

Pengertian rakyat dalam konteks studi ini adalah seluruh warga negara suatu negara baik yang bertempat tinggal di wilayah negara yang bersangkutan maupun yang berada di luar wilayah negara tersebut. Sedangkan yang dimaksud dengan rakyat yang berdaulat adalah semua warga negara yang memiliki kewenangan politik untuk menentukan arah kebijakan negara yang cakupan peran dan kewenangannya diatur dalam konstitusi maupun UU. Selanjutnya dalam studi ini dalam penggunaan istilah “rakyat” dengan “warga negara” seperti itu digunakan secara bersama-sama.

B.1.2. Partisipasi Warga Negara secara Berkelanjutan dalam Demokrasi

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat baik dalam tataran konseptual, teoretikal, dan juga dalam tataran praktikal demokrasi merupakan suatu keniscayaan. Tanpa adanya kedaulatan rakyat mengakibatkan ternegasiannya prinsip dasar demokrasi. Oleh karenanya tidak berlebihan jika ada yang menyamakan asas kedaulatan rakyat dengan paham demokrasi (ataupun sebaliknya: mempersamakan demokrasi dengan paham kedaulatan rakyat). Ini menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa dipisahkan dari demokrasi. Tanpa kedaulatan rakyat tidak ada demokrasi.

⁴⁴⁴ *Ibid.* hal. 124-125.

Namun demikian gagasan tentang kedaulatan rakyat sebagai hal yang tidak terpisahkan dalam demokrasi akan memunculkan problematika ketika berhadapan dengan demokrasi perwakilan (demokrasi liberal). Sebagaimana diketahui, gagasan di sekitar demokrasi liberal adalah lebih menekankan pada aspek formal-prosedural dengan menekankan pada pemilu untuk menghasilkan wakil (elite).

Problematika yang mengedepan adalah apakah dengan telah terpilihnya elite yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif secara demokratis yang diberi amanat untuk memimpin rakyat berarti kedaulatan berpindah kepada para elite terpilih tersebut? Dengan demikian apakah dengan telah terpilihnya para elite legislatif maupun elite eksekutif berarti rakyat telah kehilangan kedaulatannya?

Jawaban terhadap hal tersebut mengarah pada dua kemungkinan. *Pertama*, jika menggunakan pandangan teori demokrasi elitis yang sangat mempercayai keutamaan dari elite politik, maka rakyat akan kehilangan kedaulatannya. *Kedua*, jika menggunakan perspektif teori demokrasi partisipatif, maka meski sudah terbentuk elite kekuasaan melalui pemilu, rakyat tetap berdaulat.

Pada dasarnya para teoretisi demokrasi elitis mempercayai bahwa dengan masih adanya kemungkinan rakyat untuk mengganti elite dan adanya ruang untuk melakukan penekanan agar para elite membuat keputusan atas dasar kepentingan rakyat banyak, hal demikian itu masih dapat dikatakan adanya demokrasi. Namun adanya penekanan pada kemampuan elite untuk memanipulasi keputusan, menjadikan demokrasi – menurut teoretis demokrasi partisipatif – kehilangan makna manusiawinya.

Joseph Schumpeter misalnya, mengartikan demokrasi adalah suatu mekanisme untuk pemilihan dan pemberian kekuasaan pada pemerintah. Dengan kata lain rakyat mempunyai peluang untuk menolak atau menerima elit-elit yang akan memerintah mereka melalui pemilu. Ia menegaskan bahwa demokrasi tidak lain adalah kekuasaan politisi (*the rule of politician*),⁴⁴⁵ yang dengan demikian peran rakyat hanyalah untuk memilih orang-orang yang akan membuat keputusan-keputusan bagi rakyat.

Demikian juga Max Weber menyatakan bahwa demokrasi merupakan upaya penciptaan kepemimpinan politik efektif dalam masyarakat birokratis modern. Kondisi itu baru tercipta jika para pemilih (rakyat) hanya memiliki sedikit pengaruh dalam pengambilan kebijakan. Dalam istilah Weber, demokrasi modern butuh “keengganan rakyat” (*sollousness of masses*) dan juga butuh pembelahan warga menjadi “kelompok yang pasif dan aktif secara politik (*politically passive and politically active elements*).⁴⁴⁶

Terkait *sollousness of masses*, F Budi Hardiman menjelaskan sebagai berikut:

“Keengganan rakyat” dibutuhkan dalam pengertian bahwa kontrol terhadap demokrasi serta partisipasi dianggap tidak bisa tercapai dan tidak realistis. Karena itu, teori ini mengakui bahwa demokrasi akan bekerja dengan sempurna tatkala di dalamnya masyarakat secara umum tidak berpartisipasi secara aktif dalam setiap pengambilan kebijakan. Selain itu, apatisme tidak dilihat sebagai hal buruk, malahan justru menjadi petunjuk bagi tingginya tingkat derajat kepercayaan terhadap pemimpin politik dan merupakan tanda kepuasan dasar dari pemilih dan cerminan “sehatnya demokrasi”.⁴⁴⁷

Pemaknaan demokrasi oleh Schumpeter dan Weber seperti itu menjadikan demokrasi liberal (elektoral/perwakilan) hanya berkutat pada hal-hal yang sifatnya

⁴⁴⁵ Rita Abrahamsen (2000) *Dicipling Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Zed Book, New York, p. 114.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ F Budi Hardiman “Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk” Dalam <http://www.duniaesai.com/komunikasi/kom1.htm>

prosedural dengan penekanan pada rekrutmen elite politik melalui pemilu. Demokrasi prosedural demikian ini meraih kemenangannya pada tahun 1970-an setelah berhasil menggeser pemahaman demokrasi “substantivist” yang lebih menekankan pemaknaan demokrasi pada variabel-variabel ideologis dan kultural.⁴⁴⁸ Larry Diamond memberikan catatan sebagai berikut: memang “demokrasi liberal menyediakan perlindungan yang lebih baik bagi hak asasi manusia. Namun tidak berarti demokrasi elektoral (yang menekankan arti penting pemilu) dan kebebasan selalu berjalan beriringan”.⁴⁴⁹

Pemaknaan dan simpulan demikian itu menunjukkan telah terjadi pereduksian tidak saja terhadap makna kedaulatan rakyat, namun secara hakiki juga mereduksi makna demokrasi itu sendiri. Demikian halnya jika dilihat dari definisi demokrasi seperti dirumuskan secara padat dalam bahasa Jerman *regierung der regierten* (pemerintahan dari mereka yang diperintah), maka menyerahkan kepercayaan begitu saja kepada para pelaku dalam sistem politik demokrasi liberal tidak akan memenuhi definisi itu. Dalam demokrasi yang sebenarnya, mereka yang diperintah harus mendapatkan akses pengaruh ke dalam sistem politik. Jika demokrasi ingin dikembalikan pada makna hakikinya, celah di antara dua pemilu harus diisi dengan partisipasi politis warganegara dalam arti seluas-luasnya.⁴⁵⁰

Pengisian di antara celah dua pemilu – yang di dalamnya akan ditemukan beragam keputusan elite yang berdampak pada kepentingan umum warga negara – dengan aktivitas partisipasi politis warga negara akan menunjukkan bahwa demokrasi

⁴⁴⁸ Mokhtar Mas’oed (2003), *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 11-14.

⁴⁴⁹ Larry Diamond. *Op.Cit.* hal. 5.

⁴⁵⁰ F Budi Hardiman. *Loc.Cit.*

berjalan pada jalur yang benar. Dengan demikian, hak pilih warga negara dalam pemilu sudah semestinya diikuti oleh hak kontrol secara kolektif – melalui kegiatan partisipasi substantif sekalian warga negara – sebagai manifestasi kedaulatan rakyat. Ketiadaan hak kontrol kolektif tersebut, maka kedaulatan rakyat hanya sebatas memilih wakil yang akan melegitimasi para elite terpilih yang akan memegang kekuasaan. Apakah mereka akan menjalankan kehendak rakyat ataukah tidak, hal itu bukan lagi urusan rakyat.

Tesis demokrasi liberal yang menekankan pada hal-hal yang sifatnya prosedural, yang bisa jadi akan menghasilkan elite yang mengambil alih kedaulatan rakyat ini, tentu telah menjauh dari gagasan ideal demokrasi yang mensyaratkan pentingnya partisipasi dalam pembangunan diri dan komunitas warga negara, sebagaimana rumusan Rousseau, yang masyhur dengan teori kontrak sosialnya. Dalam rumusan Rousseau, kehendak umum melalui partisipasi luas, akan menjadi kebenaran kehendak dari masing-masing warganegara, dan berkebalikan dengan kehendak “*private*” atau kehendak yang egois.⁴⁵¹

Fungsi partisipasi dalam alam demokrasi juga menjadi penegasan John Stuart Mill. Menurutnya, tanpa partisipasi nyaris semua orang ditelan ragam kepentingan pribadi dan pemuasan kebutuhan pribadi mereka sendiri.⁴⁵² Locke yang memandang kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat, secara tidak langsung juga mengedepankan adanya partisipasi yang luas dalam demokrasi.

⁴⁵¹ Heywood, Andrew, (1997) *Politics*, Macmillan LTD., London, p. 72.

⁴⁵² Muhammad Syihabuddin. “Demokrasi Liberal: Suatu Refleksi Teoritik”. Dalam <http://syi-habasfa.wordpress.com/2007/03/15/demokrasi-liberal-suatu-refleksi-teoritik>

Dengan demikian, partisipasi warganegara dalam sistem politik demokratis merupakan suatu keniscayaan. Partisipasi warga negara di sini tidak lain adalah bentuk penyebutan lain dari istilah “partisipasi politik” ataupun juga istilah “partisipasi publik”. Setidak-tidaknya ada dua pengertian tentang partisipasi warga negara ini, yakni ada yang menekankan pada proses pemilihan pimpinan negara, dan ada yang menekankan pada proses pengambilan keputusan politik, termasuk pembentukan hukum.

Seperti telah disebutkan di atas, studi ini lebih memilih pada penekanan pengambilan keputusan. Mengikuti pendapat Ramlan Surbakti, partisipasi warga negara adalah suatu keikutsertaan warga negara biasa (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi keputusan politik.⁴⁵³ Pengertian ini selaras dengan pendapat Kevin R. Hardwick sebagai berikut: “*Political participation concerns the manner in which citizens interest with goverment, citizens attempt to convey their needs to public officials in the hope of having these needs met*”.⁴⁵⁴

Wacana politik *mainstream* yang mengekang partisipasi publik dalam proses pembangunan serta pembuatan dan kontrol kebijakan publik, senyatanya merupakan upaya mengekang kehendak rakyat akan perbaikan keadilan sosial, memangkas harapan peningkatan kesejahteraan dan ragam kebutuhan substantif lain. Pendekatan demokrasi liberal adalah lebih menekankan pada penciptaan hak-hak formal, persamaan dihadapan hukum, dan lahirnya stabilitas politik.

⁴⁵³ Ramlan Surbakti (1992) *Op.Cit.* hal. 1490141.

⁴⁵⁴ Frank n. Magill (eds.) (1996) *International Encyclopedia of Government and Politics*. Toppan Company PTE LTD, Singapore, p. 1016.

Menurut kaum liberalis, tak relevan melekatkan isu ketimpangan ekonomi dan keadilan sosial dengan demokrasi. Dalam banyak literatur kontemporer, demokrasi tidak berjaln dengan strategi dan struktur ekonomi; atau dalam bahasa Diamond et.al *“a political system, separate apart to the economic system to wich it is joined...”* sejenis sistem politik yang berjarak dan berpisah dengan sistem ekonominya. Hak-hak substantif warga negara lantas terabaikan oleh agenda formal demokrasi.⁴⁵⁵

Demokrasi liberal (elektoral/perwakilan) yang cenderung berpihak pada teori demokrasi elitis tersebut tampak ada kemiripan dengan konsepsi dari konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik otoriter menunjukkan pada peran negara yang sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan publik. Hal ini antara lain ditandai oleh dominannya pimpinan negara dalam menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik, yang berimplikasi pada relatif kecilnya peran dan partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan. Tanda-tanda tersebut jelas hampir serupa dengan indikator-indikator dari teori demokrasi elitis.

Perdefinisi, demokrasi elitis tersebut juga tampak kemiripannya dengan konsep “demokrasi totaliter”. Demokrasi totaliter adalah sebuah istilah yang diperkenalkan oleh sejarahwan [Israel, J.L. Talmon](#) untuk merujuk kepada suatu sistem [pemerintahan](#) di mana [wakil rakyat](#) yang terpilih secara sah mempertahankan kesatuan [negara kebangsaan](#) yang [warga negaranya](#) meskipun memiliki hak untuk [memilih](#), tidak banyak atau bahkan sama sekali tidak memiliki [partisipasi](#) dalam proses pengambilan keputusan

⁴⁵⁵ *Ibid.*

pemerintah. Ungkapan ini sebelumnya telah digunakan oleh [Bertrand de Jouvenel](#) dan [E.H. Carr](#).⁴⁵⁶

Demokrasi liberal yang cenderung elitis tersebut barang tentu tidak selaras dengan prinsip dasar demokrasi. Menurut Dewey, suatu masyarakat demokrasi itu tergantung pada konsensus sosial dengan memfokuskan diri pada perkembangan manusia. Konsensus sosial ini didasarkan pada tiga hal yaitu: *kebebasan*, *persamaan*, dan *partisipasi politik*. Bagi Dewey, pusat kehidupan demokrasi adalah suatu keadaan di mana pilihan manusia merupakan hal yang harus utamakan.

Partisipasi merupakan hal yang paling vital dalam pemilihan dan penentuan kebijakan, sebab konsensus yang terjadi di dalamnya merupakan landasan yang penting bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi. Atas dasar hal itu, maka Dewey lebih menyukai pada bentuk pemerintahan yang secara potensial mampu mengekspresikan kehendak masyarakat sehingga mereka bisa menyatu dengan masyarakat.

Beradasar pandangan teori demokrasi partisipatif dapat diketengahkan bahwa hal paling esensial berikutnya dari demokrasi (termasuk demokrasi liberal/elektoral) adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warganegara. Inilah yang melandasi pemahaman bahwa demokrasi sebenarnya harus meletakkan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di atas segalanya. Untuk bisa mewujudkan hal itu niscaya harus didasarkan pada tiga hal, yaitu (1) kebebasan, (2) persamaan, dan (3) partisipasi publik dalam sekalian aktivitas politik yang akan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat luas.

⁴⁵⁶ http://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi#Pengertian_Demokrasi

Demokrasi seharusnya merupakan rangkaian jalinan antara kedaulatan rakyat dengan partisipasi warga negara secara berkelanjutan, yang di dalamnya harus memungkinkan adanya kebebasan dan persamaan dari setiap individu dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan elite. Hal demikian ini tampaknya sulit untuk dihadirkan oleh demokrasi liberal. Fung Archon and Erik Olin Wright menegaskan bahwa “mekanisme politik representasi ala liberal tampak tak efektif lagi dalam merengkuh ide pokok demokrasi: memfasilitasi keterlibatan aktif warganegara, mendorong konsensus politik melalui dialog, merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan publik ...”.⁴⁵⁷

Menurut Collin Farrely, sistem politik yang mampu bekerja melaksanakan ide-ide demokratik semacam itu bukan datang dari demokrasi liberal, yang justru mengesampingkan arti penting partisipasi, pelayanan sosial dan pemberdayaan ekonomi warganya. Satu model pengembangan demokrasi dibutuhkan dalam rangka menata kembali model perumusan kebijakan di suatu daerah atau negara. Demokrasi model ini meyakini bahwa demokrasi merupakan suatu proses transformatif yang memungkinkan masyarakat dan pengambil kebijakan terlibat dalam partisipasi yang alami (*genuin deliberation*) untuk menentukan berbagai kebijakan.⁴⁵⁸ Maarten Hajer dan Hendrik Wagenaar juga menegaskan bahwa demokrasi ini juga mengadvokasi munculnya

⁴⁵⁷ Archon Fung & Erik Olin Wright (1999) *Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction*. A paper, unpublished. Lihat pada Muhammad Syihabuddin. *Ibid*.

⁴⁵⁸ Collin Farrely (2003) *Making Deliberative Democracy a More Practical Political Ideal*, European Journal of Political Theory 4 (2), Sage Publication LTD. London. Lihat pada Muhammad Syihabuddin. *Ibid*.

partisipasi dalam demokrasi, kolaborasi antar *stakeholders* dalam proses *policy making*, dan pengelolaan pemerintahan berbasis dialog yang sehat.⁴⁵⁹

Kerangka pemahaman demikian menunjukkan bahwa konsep demokrasi beserta instrumennya telah jauh berkembang tidak sekedar dalam ranah prosedur rekrutmen elite melalui pemilu yang akan menentukan jalannya kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian, partisipasi rakyat merupakan nilai yang esensial berikutnya dalam demokrasi. Ini berarti partisipasi warganegara dalam setiap agenda politik merupakan satu kesatuan dengan kedaulatan rakyat. Tanpa partisipasi berarti rakyat akan berkurang – bahkan bisa kehilangan – kedaulatannya.

Terkait dengan pembicaraan ini, Hadjon menyebut bahwa asas demokrasi sama dengan partisipasi.⁴⁶⁰ Dengan pemahaman bahwa partisipasi merupakan asas demokrasi, maka dalam demokrasi liberal yang partisipatif berarti rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*medebeslissingsrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingsproces*).⁴⁶¹ Hak untuk ikut memutuskan dalam setiap proses pengambilan keputusan ini akan bermakna jika dilakukan secara terus menerus (berkelanjutan).

Partisipasi yang berkelanjutan tersebut menunjukkan suatu proses substansial yang terus menerus mulai dari awal perencanaan hingga pengambilan keputusan pemerintahan. Jadi, peran dan ikut sertanya (partisipasi) warganegara dalam penentuan keputusan dalam perspektif demokrasi adalah tidak sekedar dalam proses formal-

⁴⁵⁹ Maarteen Hajer & Hendrik Wagenaar (2003) *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge. Lihat pada Muhammad Syihabuddin. *Ibid*.

⁴⁶⁰ Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.* hal. 5.

⁴⁶¹ P. de Haan. *Op.Cit.* p. 140. sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon. *Ibid.* hal. 6.

prosedural, namun partisipasi warga negara harus dalam makna yang sebenar-benarnya dalam arti pandangan dan aspirasi warga negara akan mempengaruhi hasil akhir dari sekalian keputusan politik.

Akar pemikiran bahwa demokrasi tidak sekedar dimaknai secara prosedural lewat penyelenggaraan pemilu, namun pasca pemilu juga menghendaki adanya partisipasi warga negara, dapat dilacak dari pendapat Reinholf Zippelius yang menegaskan bahwa hendaknya pemilu secara efektif dapat menentukan siapa-siapa yang memimpin negara, dan arah kebijakan apa yang mereka ambil, serta dalam demokrasi pendapat umum (*die öffentliche Meinung*) memainkan peranan penting.⁴⁶²

Jack Lively menyebut 3 (tiga) kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara, yaitu: 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol warga negara, dan 3) sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.⁴⁶³

Melalui partisipasi warga negara secara berkelanjutan tersebut, ajaran “kehendak umum” (*la volonté générale*) dari Rousseau dan ajaran Locke tentang “kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat” akan terartikulasikan. Dalam rumusan Rousseau, kehendak umum sebagai bentuk kebenaran kelompok kehendak warganegara diperoleh lewat partisipasi secara luas. Dengan demikian, tanpa adanya partisipasi warga negara yang luas, niscaya tidak akan dapat menangkap “kehendak umum” dan “kehendak mayoritas” tersebut.

⁴⁶² Franz Magnis-Suseno (1997) *Op.Cit.* hal 57

⁴⁶³ *Ibid.*

Partisipasi warga negara ini hanya bisa diartikulasikan jika diringi dengan keterbukaan, kebebasan, dan persamaan. Paling tidak ketiga unsur ini yang akan mendukung dan memperkuat demokrasi yang bersifat partisipatif. Bahkan dukungan antara ketiganya dengan partisipasi warga negara akan bersifat timbal balik. Maksudnya, tekanan partisipasi warga negara diperlukan untuk menjaga keterbukaan, kebebasan, dan persamaan/kesetaraan. Sementara, keterbukaan, kebebasan, dan kesetaraan/persamaan akan menjadi wahana bagi terwujudnya partisipasi warga negara. Keduanya akan saling isi-mengisi dan saling dukung mendukung.

Keterkaitan antara keterbukaan dengan partisipasi warga negara tersebut dapat disimak dari pendapat Philipus M. Hadjon yang menegaskan bahwa pada dasarnya peran serta berkaitan dengan asas keterbukaan. Keterbukaan yang menunjukkan suatu keadaan yang terbuka (*openbaarheid*) dan suatu sikap mental yang berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain, menjadikan keterbukaan sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian, keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (*staatsrechtelijk beginsel van behoorlijke bevoegheidsuitoefening*).⁴⁶⁴

Menurut Hadjon, meski keterbukaan di Indonesia telah menjadi isu yang mengemuka, namun apa yang dimaksud dengan keterbukaan dalam tata

⁴⁶⁴ Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.* hal. 4.

pemerintahan dan tata negara Indonesia belum memperoleh penjelasan yang memadai. Berbeda halnya jika dibandingkan dengan negara Belanda. Melalui *Wet Openbaarheid van Bestuur* (WOB) yang efektif sejak 1 Mei 1980, keterbukaan pemerintahan dibedakan atas dua jenis keterbukaan, yaitu (1) keterbukaan aktif yang dilaksanakan atas prakarsa pemerintah, dan (2) keterbukaan pasif atas permintaan warga masyarakat. Keterbukaan dalam WOB tersebut hanya mengatur mengenai keterbukaan informasi sebagai landasan hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Bagi P. de Haan et.al., keterbukaan meliputi keterbukaan sidang-sidang badan perwakilan rakyat, keterbukaan informasi, keterbukaan prosedur, dan keterbukaan register. Keterbukaan dalam pengambilan keputusan politik memungkinkan adanya kontrol warga negara pada satu sisi, dan pada sisi yang beriringan akan mendorong para pembuat keputusan bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan.

Hadjon menegaskan bahwa keterbukaan merupakan pelaksanaan dari asas demokrasi bahkan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi. Keterbukaan memungkinkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan adanya keterbukaan ini, maka demokrasi liberal (elektoral/perwakilan) yang cenderung mengedepankan prosedur pemilu untuk mendapatkan elite terpilih yang diberi kekuasaan untuk membuat keputusan yang akan diterapkan pada warga negara dirasakan tidak memadai lagi.⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ *Ibid.* hal. 5-9.

Dalam UUD Tahun 1945 tidak secara eksplisit ditemukan asas keterbukaan ini. Namun, dalam UU organik – yakni UUP3 – asas keterbukaan ini telah menjadi salah satu asas dalam pembentukan hukum. Melalui penjelasan Pasal 5 huruf g UUP3 disebutkan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan”.

Asas keterbukaan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui ketentuan tentang publikasi dan partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda. Publikasi (penyebarluasan) dilakukan ketika Perda masih dalam bentuk draf rancangan Perda (Raperda). Hal ini dapat dilihat pada rumusan Pasal 30 UUP3 dan Pasal 142 UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: (1) penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, dan (2) penyebarluasan Raperda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah. Sayangnya, ketentuan ini sifatnya relatif, dalam arti tidak dapat dipaksakan kepada elite daerah.

Di empat lokasi penelitian, hanya Kota Probolinggo yang memiliki ketentuan hukum tentang keterbukaan informasi, yakni melalui Perda Kota Probolinggo No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi. Keterbukaan informasi ini dapat dibaca dalam Konsideran yang berbunyi sebagai berikut:

- a. bahwa kebebasan memperoleh informasi adalah hak asasi manusia dan salah satu ciri terpenting dalam negara demokrasi untuk mewujudkan tata penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka (*open government*);
- b. bahwa kebebasan memperoleh informasi publik adalah elemen penting untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap pelaksanaan roda

- organisasi pemerintahan di daerah dan lembaga-lembaga lainnya untuk mendorong pemerintahan yang akuntabel sehingga mampu meningkatkan kompetensi dan efisiensi;
- c. bahwa hak anggota masyarakat untuk memperoleh informasi adalah faktor penting dalam meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik (*public policy making process*);
 - d. bahwa pelibatan masyarakat (*public involvement*) tidak akan banyak berarti apabila tanpa jaminan kebebasan memperoleh informasi;
 - e. bahwa dalam rangka menumbuhkan masyarakat dan pemerintahan yang terbuka dibutuhkan pengembangan norma hukum yang dapat mempercepat aktualisasi dari hak anggota masyarakat untuk memperoleh informasi publik.

Peraturan Tatib DPRD di semua lokasi penelitian juga dapat ditemukan ketentuan tentang keterbukaan ini. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 64 ayat (1) Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Sidoarjo, Pasal 65 ayat (1) Peraturan Tatib DPRD Kota Probolinggo, Pasal 68 ayat (1) Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Blitar, dan Pasal 64 ayat (1) Peraturan Tatib DPRD Kota Madiun yang merumuskan sebagai berikut: “Rapat-rapat DPRD bersifat terbuka untuk umum, kecuali yang dinyatakan tertutup berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD atau atas kesepakatan pimpinan DPRD atau alat kelengkapan DPRD”. Rapat-rapat DPRD yang bersifat terbuka tersebut meliputi Rapat Paripurna, Rapat Kerja, dan Rapat Dengar Pendapat.

Unsur lain dari partisipasi warga negara adalah adanya kebebasan, yakni kebebasan dalam konteks politik. Menurut Hendra Nurtjahjo, kebebasan dalam konteks politik dipahami sebagai kemampuan untuk memilih secara bebas. Hak untuk menentukan pilihan sendiri secara bebas (*self determination principle*) dan eliminasi terhadap pemaksaan kehendak dari banyak kemungkinan pilihan yang ada menjadi esensi dalam konteks politik yang demokratis. Kebebasan di sini

sebuah bentuk kebebasan yang sama dalam hukum, kebebasan sipil dan politik, serta terlepas dari gangguan ‘luar’, merupakan ciri dari demokrasi modern.⁴⁶⁶

Dalam konteks ini patut ditambahkan bahwa dalam kaitannya dengan pembuatan keputusan, kebebasan adalah menunjuk pada dua segi, yaitu (1) kebebasan untuk memperoleh informasi tentang apa saja yang direncanakan oleh elite, dan (2) kebebasan untuk menentukan pilihan tanpa tekanan dalam keikutsertaanya untuk menentukan sebuah keputusan politik. Dalam hal yang (1), ini menunjukkan bahwa kebebasan memperoleh informasi berjalan dengan keterbukaan. Ini artinya, antara kebebasan dengan keterbukaan selalu berjalan beriringan.

Dalam hal yang ke-(2), warga negara memiliki kebebasan untuk memberikan alternatif-alternatif terbaik terhadap rumusan keputusan politik yang akan berpengaruh pada dirinya tanpa ada tekanan dari manapun. Meski sudah ada elite terpilih melalui pemilu, bukan berarti warga negara kehilangan hak kebebasannya untuk menentukan pilihan-pilihan terbaik dalam proses pembuatan keputusan. Partisipasi menjadi bermakna jika di dalamnya terdapat kebebasan warga negara dalam melakukan dan menjatuhkan pilihan-pilihan yang menurut mereka adalah pilihan terbaik. Tanpa kebebasan, maka partisipasi warga negara dalam konteks demokrasi akan kehilangan makna hakikinya.

Unsur berikutnya dalam partisipasi adalah adanya kesamaan atau kesetaraan. Secara garis besar, demokrasi menghendaki persamaan atau

⁴⁶⁶ Hendra Nurtjahjo. *Op.Cit.* hal. 78.

kesetaraan hak-hak dalam menjalankan peran politik. Dalam demokrasi tidak boleh ada diskriminasi kualitas apakah seorang individu itu tukang becak, misalnya, ataukah seorang profesor hukum, keduanya tetap memiliki kesamaan dan kesetaraan hak-hak politik (*political equality*). Prinsip kesetaraan ini sangat penting dalam meralisaikan demokrasi dalam ranah empiri. Tanpa adanya kesamaan politik, pemahaman tentang demokrasi menjadi tereduksi⁴⁶⁷ bahkan boleh dikatakan tidak ada yang namanya demokrasi. Dengan demikian, dalam demokrasi tidak membolehkan adanya diskriminasi oleh siapapun kepada siapapun.

Uraian demikian itu mengisyaratkan bahwa partisipasi warganegara hanya bisa terwujud secara luas manakala di dalamnya terjamin adanya kesetaraan bagi setiap individu dalam sekalian aktivitas politik. Kesetaraan berarti tidak diperbolehkan adanya diskriminasi kepada siapapun, termasuk kepada kelompok minoritas dan mereka yang secara sosial, ekonomi, dan politis kurang beruntung atau tidak memperoleh akses kepada sumber-sumber tersebut. M.C. Burkens et.al. menyebutkan bahwa salah satu syarat minimal dari demokrasi adalah “dihormatinya hak-hak kaum minoritas”.⁴⁶⁸ Oleh karena itu, adanya diskriminasi atau ketidaksamaan/ketidaksetaraan menjadikan partisipasi berjalan tidak sesuai dengan makna hakiki demokrasi.

Di Indonesia, jaminan konstitusi terhadap kesamaan/kesetaraan di hadapan hukum dan pemerintahan diatur melalui Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun

⁴⁶⁷ *Ibid.* hal. 79.

⁴⁶⁸ Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.* hal. 3.

1945 yang merumuskan sebagai berikut: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ayat (3) berbunyi sebagai berikut: “Setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Asas kesamaan demikian juga menjadi bagian dari asas-asas muatan materi hukum di Indonesia. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h UUP3 menyebutkan sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan asas “kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial”.

Dari semua uraian di atas menunjukkan bahwa partisipasi warga negara hanya bisa terwujud dengan baik jika didukung dengan terumuskannya dalam hukum sekaligus terimplementasikannya asas keterbukaan, asas kebebasan, dan asas kesamaan atau kesetaraan dalam ranah empirik. Pereduksian terhadap asas-asas tersebut berarti mereduksi hak partisipasi warga negara sekaligus mereduksi prinsip dasar demokrasi, yang pada gilirannya juga mereduksi kedaulatan rakyat.

Dengan pemahaman bahwa demokrasi tidak sekadar menyangkut hal-hal yang sifatnya formalistis, maka demokrasi harus memberikan kemungkinan kepada warga negara mengungkapkan opini mereka secara publik. Ruang sebagai wahana tempat warganegara dapat menyatakan opini, kepentingan, serta

kebutuhan mereka secara diskursif dan bebas tekanan itu merupakan inti ide ruang publik (*public sphere*).⁴⁶⁹

Manakala ruang publik ini hancur, menurut Donny Gahral Adian, berarti akan menguatnya paternalisme. Keputusan diambil sepihak dan baru diikuti sebuah sosialisasi. Ini adalah model kebijakan paternalistik khas rumah tangga (*oikos*) yang dinilai Aristoteles tidak patut untuk diberlakukan di ruang publik. Lebih lanjut Adian memberi analog, jika keputusan demikian itu terjadi berarti sama halnya dengan menyandingkan keputusan politik dengan keputusan seorang ayah menyekolahkan anaknya di sebuah sekolah swasta. Semua dokumen sudah terurus dan anak sudah terdaftar, baru sang ayah membujuk sang anak untuk mengikuti kemauannya.⁴⁷⁰ Permisalan demikian memberitahukan bahwa agar demokrasi tetap dalam jalurnya, maka ruang publik tempat warganegara berpartisipasi dalam penentuan keputusan publik haruslah dijaga oleh siapapun yang memiliki kepedulian dengan demokrasi.

B.2. Kedudukan dan Nilai Dasar Pancasila

Secara konstitusional, Pancasila terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni: "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat

⁴⁶⁹ Meminjam perkataan Habermas, ruang publik ini disebutnya dengan "ruang publik politis". Uraian tentang pemikiran Habermas tersebut dapat dibaca dalam Anjar Nugroho "Penerapan Demokrasi Deliberatif Ala Jürgen Habermas Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Orde Baru (Sebuah Penajakan Awal)". Dalam <http://pemikiranislam.wordpress.com/2007/07/24/demokrasi-deliberatif-ala-jurgen-habermas/#comment-26>

⁴⁷⁰ Donny Gahral Adian. *Op. Cit.* hal. 23.

dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Berdasarkan rumusan yang demikian, Budiono Kusumohamidjojo berpendapat bahwa “Di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 dijiwai Pancasila”.⁴⁷¹

Pancasila bagi bangsa Indonesia adalah filosofi dasar, ideologi negara, dan dasar negara yang sudah “tidak bisa ditawar” lagi. Dalam hal ini Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa Pancasila yang rumusannya terdapat dalam Alinea IV Pembukaan UUD Tahun 1945 adalah *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia. Pancasila sangat cocok dengan realitas bangsa Indonesia yang plural. Dengan Pancasila akan menjadi “ruang” bagi bertemunya kompromi berbagai kepentingan yang semula mungkin saling bertentangan secara diametral.⁴⁷²

Bernard Arief Sidharta menyimpulkan bahwa Negara Indonesia yang akan diwujudkan oleh bangsa Indonesia adalah *Negara Pancasila* dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) Negara Pancasila adalah negara hukum, (2) Negara Pancasila itu adalah negara demokrasi yang dalam keseluruhan kegiatan kenegaraannya selalu terbuka bagi partisipasi seluruh rakyat, (3) Negara Pancasila adalah organisasi seluruh rakyat yang menata diri secara rasional dan dalam kebersamaan berikhtiar dalam kerangka dan melalui tatanan kaidah hukum yang berlaku, mewujudkan kesejahteraan lahir batin bagi

⁴⁷¹ Budiono Kusumohamidjojo (2004) *Filsafat Hukum, Problematik Ketertiban yang Adil*. Grasindo, Jakarta, hal. 220.

⁴⁷² Moh. Mahfud MD (2007) *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hal. 3-5.

seluruh rakyat dengan selalu mengacu pada nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁴⁷³

Keberadaan Pancasila yang telah terumus secara pasti dalam UUD Tahun 1945 dengan iringan berbagai rumusan gagasan/konsepsi tentang fungsi Pancasila tersebut pada kenyataannya masih terus mengalami pematangan melalui berbagai “gugatan” dari warga negara Indonesia sendiri. Internalisasi Pancasila oleh Orde Baru melalui model penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang ternyata tidak lebih sebagai bentuk indoktrinasi dianggap tidak mampu menanamkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Indonesia.

Evaluasi bangsa Indonesia melalui MPR menyimpulkan bahwa Penataran P4 telah gagal. Kemudian Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang P4 tersebut dicabut melalui Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.

Setelah terbitnya Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 tersebut, untuk saat ini kedudukan Pancasila adalah sebagai dasar negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Ketetapan MPR tersebut sebagai berikut: “Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 adalah **dasar negara** (garis tebal penstudi) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan bernegara”. Bagaimana melaksanakan Pancasila secara konsisten tersebut, ternyata tidak ada penjelasan konsepsional maupun yuridis konstitusionalnya.

⁴⁷³ Bernard Arief Sidharta (1999) *Refleksi tentang ... Op.Cit.* hal. 48.

Ketiadaan konsep yang dapat dijadikan pedoman dalam memahami dan melaksanakan Pancasila sebagai dasar negara bisa menimbulkan kerumitan-kerumitan tersendiri. Apakah hanya dengan menegaskan Pancasila sebagai dasar negara melalui sebuah Ketetapan MPR berarti Pancasila akan mampu menjadi pedoman menyelesaikan berbagai persoalan negara? Barang tentu tidak demikian.

Hal itu tampak dari berbagai kalangan yang mempersoalkan kehandalan Pancasila sebagai ideologi politik dalam memecahkan persoalan politik bangsa Indonesia. Misalnya, dalam seminar “Pemahaman Ideologi Pancasila dan Problematika Bangsa serta Solusinya” yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 5 September 2007, ditegaskan bahwa Pancasila sebagai ideologi tidak mampu menyelesaikan berbagai problem kebangsaan. Seminar kemudian mengusulkan agar nilai substansial Pancasila digali kembali agar membumi dengan kondisi bangsa Indonesia.⁴⁷⁴

Adanya Seminar tersebut, dan tentu seminar-seminar lainnya yang tidak sempat diekspos melalui media massa, peringatan Hari Kelahiran Pancasila setiap 1 Juni, serta tidak dihapusannya Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945, menunjukkan bahwa Pancasila masih milik bangsa Indonesia. Ia masih merupakan dasar negara dan ideologi yang selalu mengikuti perjalanan bangsa Indonesia, meski sejak era reformasi tahun 1998 – dalam istilah Moh. Mahfud MD - “gema Pancasila sudah mengendur”.

Mahfud memperkirakan, mengendurnya gema Pancasila sangat mungkin disebabkan banyak yang merasa malu karena pada masa Orde Baru mempunyai pemerintah yang selalu mengkampanyekan Pancasila namun pada kenyataannya

⁴⁷⁴ *Kompas*. 6 September 2007.

menunjukkan cara hidup yang penuh KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Karenanya, saat ini orang agak risih menyebut Pancasila atau merasa tidak reformis karena pendukung-pendukung Pancasila di era Orde Baru ternyata banyak melakukan KKN yang menyengsarakan rakyat. Padahal, Pancasila adalah dasar dan ideologi negara yang merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia yang sulit atau (mungkin) tak bisa digantikan.⁴⁷⁵

Terkait dengan ini, Paulus Wahana menyatakan sebagai berikut: “Rumusan Pancasila sebagai dasar negara yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 tampak masih umum dan abstrak, sehingga sulit untuk langsung dijadikan pedoman dalam kehidupan kita”. Oleh karenanya diperlukan upaya untuk menggali dan menemukan nilai-nilai Pancasila sehingga semua warganegara Indonesia terdorong untuk mewujudkannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁴⁷⁶

Upaya untuk menggali kembali nilai substansial Pancasila menjadi urgen mengingat ketiadaan penjelasan otentik tentang bagaimana seharusnya memahami dan mewujudkan Pancasila sebagai dasar negara tersebut. Terkait dengan topik studi penelitian ini, maka usaha untuk memunculkan konsep yang niscaya tentang Pancasila sebagai dasar negara dalam kaitannya dengan demokrasi – yang dalam hal ini adalah sistem politik demokratis – dengan legislasi Perda menjadi hal yang mendesak dilakukan.

Upaya seperti ini berarti mengarahkan untuk menemukan konsep baru yang ideal tentang sistem politik demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila – yang

⁴⁷⁵ Moh. Mahfud MD (2007) *Perdebatan ... Op.Cit.* hal. 5.

⁴⁷⁶ Paulus Wahana (1993) *Filsafat Pancasila*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 78.

tentunya tidak persis sama dengan demokrasi Pancasila versi Orde Baru. Upaya untuk menemukan konsep demikian berarti harus bisa menemukan dan kemudian menjalinkan nilai-nilai dasar Pancasila dengan prinsip dasar demokrasi, sehingga demokrasi berdasarkan Pancasila sesuai benar dengan nilai dan struktur bangsa Indonesia tanpa harus kehilangan makna dan nilai universalitasnya serta nilai aktualitasnya.

Hendra Nurtjahjo, misalnya, dengan tetap menggunakan istilah demokrasi Pancasila mengusulkan agar demokrasi Pancasila dalam fase reformasi politik setelah berakhirnya kekuasaan rezim Orde Baru yang hegemonik diperbarui maknanya (*reinterpretation*).⁴⁷⁷ Kholid O. Santosa secara khusus mengusulkan adanya “demokrasi terbuka” dari Pancasila sebagai paradigma baru di era Reformasi tanpa harus menggantinya dengan lainnya.⁴⁷⁸

Sedangkan Muladi menyatakan bahwa Pancasila harus dilihat secara utuh sebagai “*national guidelines*, atau sebagai *national standart, norms and principles*”⁴⁷⁹ bagi seluruh perjalanan berbangsa dan ber hukum di Indonesia. Barang tentu wacana-wacana tersebut akan menjadi bagian dari diskusi pada studi ini, sehingga nantinya dapat diusulkan suatu konsep sistem politik demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dengan tidak kehilangan nilai dan prinsip dasarnya.

Perbincangan tentang “nilai” berarti suatu perbincangan yang berada dalam ranah filsafat. Dengan demikian, memperbincangkan nilai Pancasila berarti

⁴⁷⁷ Hendra Nurtjahjo. *Op.Cit.* hal. 140.

⁴⁷⁸ Kholid O. Santosa (2004) *Paradigma Baru Memahami Pancasila dan UUD 1945*. Segi Arsy, Bandung, hal. 133-138.

⁴⁷⁹ Muladi (2004) “Menggali Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia”. *Makalah* dalam Seminar Nasional “Menggagas Ilmu Hukum (Progresif) Indonesia” yang diselenggarakan IAIN Walisongo dan IKA PDIH Undip, Semarang, 8 Desember 2004, hl, 4.

memperbincangkan Pancasila dalam tataran filosofi. Apa yang dimaksud dengan nilai? Menurut Darji Darmodiharjo dan Shidarta, nilai adalah sifat atau kualitas dari suatu keadaan yang bermanfaat bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun batin. Bagi manusia, nilai dijadikan landasan, alasan, atau motivasi dalam bersikap dan bertindak laku, baik disadari maupun tidak.⁴⁸⁰

Sebagaimana dikemukakan di atas, menurut Paulus Wahana, nilai-nilai Pancasila masih harus dicari dan ditemukan dalam rumusan Pancasila, yang kemudian harus dijabarkan lebih lanjut untuk dapat diwujudkan. Pancasila memuat nilai-nilai dasar manusiawi, yang merupakan nilai-nilai kodrati yang melekat pada setiap manusia. Manusia merupakan makhluk *monopluralis*, yakni ciptaan yang tunggal namun terdiri atas berbagai unsur dan dimensi. Penjelasanannya adalah: dalam sila I akan didapatkan nilai religius yang memberikan landasan hubungan antara manusia dengan Tuhan sebagai Penciptanya. Sedangkan sila II, III, IV, dan V lebih menunjukkan nilai sosial kemanusiaan yang memberi landasan kehidupan manusia dalam hubungan dengan sesamanya, maupun dalam usaha untuk mencukupi kebutuhan hidupnya.⁴⁸¹

Nilai dalam sila II Pancasila adalah penegasan tentang nilai dasar kemanusiaan yang menunjukkan harkat dan martabat manusia dibanding dengan ciptaan Tuhan lainnya. Nilai kemanusiaan ini dijabarkan dalam sila III sebagai landasan untuk mewujudkan nilai kemanusiaan dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia sebagai satu kesatuan masyarakat bangsa (*nation*). Pengkhususan nilai kemanusiaan dalam kehidupan bernegara menghasilkan nilai kerakyatan, yaitu penghargaan rakyat sebagai

⁴⁸⁰ Darji Darmodiharjo. *Op.Cit.* hal. 210.

⁴⁸¹ Paulus Wahana. *Op.Cit.* hal. 73-74.

manusia yang merupakan subyek dalam kegiatan bernegara. Nilai kerakyatan ini ditegaskan dalam sila IV. Pedoman yang dipakai agar nilai kemanusiaan tetap terwujud dalam penyelenggaraan sarana dan kebutuhan hidup manusia adalah berdasarkan pada nilai keadilan sebagaimana yang ditegaskan dalam sila V.⁴⁸²

Dalam pandangan Notonagoro, nilai-nilai Pancasila tersebut merupakan nilai-nilai dasar yang selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Nilai-nilai Pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual dan saling melingkupi antara satu dengan lainnya dalam tindakan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh serta membentuk suatu sistem nilai bagi bangsa Indonesia. Nilai yang satu mengandaikan serta diandaikan oleh sila-sila lainnya dalam Pancasila.⁴⁸³

Untuk lebih jelasnya keterkaitan antar nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut barang tentu patut diketengahkan formulasi filosofis sila-sila Pancasila yang dikemukakan Kartohadiprodjo sebagai berikut:

“Bangsa Indonesia percaya kepada Tuhan (sila I) yang menciptakan manusia dalam satu umat (sila II). Umat manusia ini dalam kenyataannya tersebar ke seluruh permukaan bumi dalam kelompok-kelompok atau bangsa (sila III). Manusia diciptakan oleh Tuhan untuk menemukan kebahagiaan dalam hidupnya (sila V) yang harus dicapainya dengan cara musyawarah mufakat (sila IV)”.⁴⁸⁴

Dari sekalian paparan tentang nilai Pancasila tersebut dapat disimpulkan bahwa sila-sila dalam Pancasila adalah suatu keutuhan yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan lainnya. Sila-sila tersebut membentuk suatu sistem yang terangkai menjadi

⁴⁸² G. Moedjanto (dkk.) (1987) *Pancasila (Buku Panduan Mahasiswa)*. Gramedia, Jakarta, hal. 78-82)

⁴⁸³ Notonagoro (1987) *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Bina Aksara, Jakarta, hal. 1-3.

⁴⁸⁴ Slamet Sutrisno (2006) *Filsafat dan Ideologi Pancasila*. Andi, Yogyakarta, hal. 72.

satu.⁴⁸⁵ Antara nilai yang satu melingkupi nilai lainnya yang terjalin secara dinamis. Penekanan, bahkan pemisahan antara satu sila dari sila lainnya menjadikan Pancasila kehilangan nilai moralitas dasarnya dan nilai aktualitasnya.

B.2.1. Asas Kekeluargaan dan Asas Kebersamaan dalam Pancasila

Pancasila dengan nilai-nilai seperti tersebut di atas merupakan asas pandangan dunia, suatu asas pandangan hidup, buah hasil perenungan jiwa mendalam, buah hasil penelaahan cipta yang teratur dan seksama di atas basis pengetahuan dan pengalaman hidup yang luas. Dengan demikian, Pancasila adalah bermula dari ajaran agama,⁴⁸⁶ adat, tradisi dan kebudayaan Indonesia. Lima unsur yang tercantum dalam Pancasila bukanlah hal baru yang timbul pada pembentukan negara Indonesia, namun merupakan hal yang telah dimiliki oleh rakyat, yang nyata ada dan hidup dalam jiwa masyarakat Indonesia.⁴⁸⁷

Pancasila yang berasal dari adat, tradisi dan kebudayaan Indonesia tersebut mencerminkan alam pikiran yang berlandaskan pada *kekeluargaan*. Menurut pemikiran filsafat Kartohadiprodjo, kata dasar *kekeluargaan* adalah *keluarga*, yakni sebuah sel yang menyatu (merupakan kesatuan) yang pada saat bersamaan terbangun oleh perbedaan (ayah, ibu, anak-anak). Hal ini berarti prinsip dasar kekeluargaan adalah “kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan”. Berdasarkan pemikiran filsafati yang demikian, Soediman Kartohadiprodjo sampai pada simpulan bahwa apa

⁴⁸⁵ Musthafa Kamal Pasha (et.al) (2003) *Pancasila dalam Tinjauan Historis, Yuridis dan Filosofis*. Citra Karsa Mandiri, Yogyakarta, hal. 146.

⁴⁸⁶ Engkoswara “Membumikan Pancasila”. Dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/102006/03/0903.htm>.

⁴⁸⁷ *Ibid.*

yang menjadi substansi hakiki filsafat Pancasila adalah sesuai dengan jiwa bangsa yang tercermin dalam (asas) hukum adat.⁴⁸⁸ Selaras dengan pendapat itu, Notonagoro pun juga menyatakan bahwa Pancasila pada dasarnya juga berbasis pada kekeluargaan.⁴⁸⁹

Jiwa bangsa yang tercermin dalam asas-asas hukum adat tersebut dijadikan pangkal tolak Kartohadiprodjo dalam memverifikasi kebenaran dari intisari filsafat Pancasila yang tidak lain adalah *kekeluargaan*. Dengan menunjukkan contoh tentang kehidupan rakyat Nusantara dalam mengolah tanah selama berabad-abad yang termanifestasi dalam sistem hak ulayat, yakni suatu hak bersama atas tanah, Kartohadiprodjo sampai pada simpulan bahwa ternyata asas-asas hukum adat itu tidak lain adalah “kekeluargaan”.⁴⁹⁰

Sistem kekeluargaan seperti itu tentu berbeda dengan sistem-sistem lain yang dianut oleh bangsa di belahan dunia lainnya. Prof. Soepomo dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 31 Mei 1945 menunjuk 3 (tiga) pilihan ideologi, yaitu: (1) paham individualisme, (2) paham kolektivisme, dan (3) paham integralistik.

Terhadap ketiga paham tersebut, Soepomo dengan sangat yakin menolak paham individualisme dan kolektivisme, dan menyarankan paham integralistik yang dinilainya lebih sesuai dengan semangat kekeluargaan yang selama ini telah berkembang di daerah pedesaan. Paham integralistik merupakan kerangka konseptual makro dari apa yang

⁴⁸⁸ *Ibid.* hal. 72.

⁴⁸⁹ *Ibid.* hal. 75.

⁴⁹⁰ *Ibid.* hal. 84-85.

sudah menjiwai rakyat Indonesia dari kesatuan masyarakat yang kecil-kecil di pedesaan.⁴⁹¹

Paham individualisme yang berasal dari alam pikiran Barat bersumber pada gagasan John Locke terkait dengan hak asasi manusia (HAM), yang dilukiskan oleh Thomas Jefferson dengan uraiannya sebagai berikut: “*Men are created free and equal, they are endowed by their creator with some inalienable rights, life, liberty and the pursuit of happiness*”. Anggapan dunia Barat tentang apa dan bagaimana *men are created free and equal* tidak pernah mendapat penjelasan rasionalitasnya, sehingga Kartohadiprodjo menyatakan anggapan demikian masih berupa hipotesis. Bagi Kartohadiprodjo, Pancasila dasarnya bukan individu bebas, melainkan individu yang terikat dalam arti kekeluargaan.⁴⁹² Demikian pula Notonagoro menyatakan bahwa basis filsafat Pancasila adalah kekeluargaan dan persatuan-kesatuan.⁴⁹³

Paham kolektivisme atau paham komunisme yang kurang menghargai dan menghormati eksistensi individu juga tidak sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Patut dicatat, paham kolektivisme dewasa ini mengalami krisis yang hebat, bahkan menyebabkan negara-negara dengan paham kolektivisme tersebut menjadi bubar, suatu hal yang tidak pernah mereka alami selama 70 tahun berdirinya negara-negara komunis.

⁴⁹¹ Moerdiono. *Op.Cit.* hal. 40. Padmo Wahjono memilih menggunakan istilah “integralistik Indonesia” terkait dengan gagasan Soepomo tersebut. Lihat Padmo Wahjono (1992) “Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Ketatanegaraan”. Dalam Oetojo Oesman dan Alfian. *Op.Cit.* hal. 94.

⁴⁹² Slamet Sutrisno. *Op.Cit.* hal. 71. Patut dikemukakan bahwa penolakan terhadap paham individualisme karena saat itu *founding fathers* melihat masyarakat Barat yang berlandaskan pada paham individualisme/liberalisme melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang mereka kecami. Dalam perkembangannya, dengan dinamika internal yang dimiliki, paham individual yang mengagungkan kebebasan manusia sebagai pribadi telah direvisi dan disempurnakan dengan memasukkan gagasan-gagasan baru, yakni dengan dimasukkannya dimensi tanggung jawab sosial (*social responsibility*) ke dalam kebebasan individual itu. Lihat Alfian (1992) “Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Politik”. Dalam Oetojo Oesman dan Alfian. *Op.Cit.* hal. 214-216.

⁴⁹³ *Ibid.* hal. 75.

Dengan demikian paham yang cocok bagi Indonesia adalah paham integralistik dengan semangat kekeluargaan.⁴⁹⁴

Menurut Moh. Yamin, keberadaan negara dalam paham integralistik – yang berasal dari ajaran Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain (berasal dari abad 18-19) – tidak untuk menjamin kepentingan perseorangan ataupun golongan tertentu, melainkan menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai kesatuan. Menurut paham integralisme, negara adalah suatu susunan masyarakat yang integral, yakni segala golongan, segala bagian, dan segala anggotanya berhubungan serta satu dengan lainnya dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis. Dalam hal ini, negara tidak memihak kepada sesuatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, dan tidak menganggap kepentingan individu sebagai pusat, namun negara menjamin keselamatan hidup seluruh bangsa sebagai kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan.⁴⁹⁵

Untuk memahami tentang konsepsi filosofis dari jiwa/semangat kekeluargaan yang kemudian menjadi asas dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat dilihat dari uraian yang berdasarkan analogi dari sebuah keluarga berikut ini:

“Dalam kehidupan sehari-hari, anggota keluarga dalam tindak perbuatannya selalu mengutamakan kepentingan keluarga sebagai kesatuan dari pada kepentingan pribadinya sendiri. Pernyataan hidup dari individu atau anggota keluarga adalah terutama ditunjukkan guna menjalankan kewajiban-kewajiban untuk pergaulan hidupnya atau keluarga. Kewajiban itu dianggapnya sebagai fungsi menurut kodrat hidup manusia. Kelihatan bahwa sesungguhnya dasar ikatan keluarga itu adalah cinta-kasih dan rasa saling tanggung jawab terhadap anggota sekeluarga lainnya.

⁴⁹⁴ Moerdiono. *Op.Cit.* hal. 41.

⁴⁹⁵ Darji Darmodiharjo (et.al) (1984) *Bahan Penataran Pendidikan Moral Pancasila*. Tim Pendidikan Moral Pancasila Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hal. 165.

Akan tetapi ini tidak berarti kepentingan anggota pribadi disingkirkan, sebab kepentingan keluarga itu pada hakikinya kepentingan pribadi anggota keluarga juga. Hanya pribadi anggota merasa bahwa dalam keluargalah ia dapat bahagia dan memperkembangkan dirinya pribadi.

Hal ini menunjukkan “kesatuan dalam perbedaan, perbedaan dalam kesatuan” antara kepentingan kesatuan keluarga dan pribadi para anggotanya.”⁴⁹⁶

Selanjutnya Prof. Soepomo menyatakan bahwa UUD 1945 yang di dalamnya terkandung Pancasila menganut konsep kenegaraan (*staatsidee*) kekeluargaan (dalam ilmu negara dikenal istilah teori integralistik), yaitu suatu pengertian tentang negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan yang ada dalam segala lapangan kehidupan.

Prinsip-prinsip yang dikandung dalam *staatsidee* kekeluargaan adalah: prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara, yang seluruh prinsip dasar ini sesuai dengan aliran pikiran ketimuran. Di Indonesia, alam pemikiran ini tercermin dalam lembaga tolong-menolong yang bersifat gotong royong yang kemudian struktur melahirkan kerohanian kekeluargaan dalam perikehidupan masyarakat Indonesia.⁴⁹⁷

Pandangan Prof. Soepomo tersebut bukannya tanpa kritik. Menurut Adnan Buyung Nasution, kelemahan mendasar dari paham integralistik Soepomo adalah terletak pada eksistensi institusi MPR yang dikatakan merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan karena itu memegang dan menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga memiliki kekuasaan tertinggi. Ketika MPR terbentuk, rakyat tak lagi memiliki kedaulatan sebab telah habis diserahkan kepada MPR dalam bentuk

⁴⁹⁶ *Ibid.* hal. 162.

⁴⁹⁷ *Ibid.* hal. 163.

pemberian suara pada pemilu. Dengan dipilihnya Presiden oleh MPR, kedaulatan rakyat habis dipegang dan dijalankan oleh Presiden. Konsekuensinya Presiden memiliki kewenangan yang luas dan tak terbatas.⁴⁹⁸

Terlepas dari kritikan terhadap paham integralistik Soepomo tersebut, nyatanya dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen yang dilakukan oleh MPR sendiri merumuskan bahwa MPR bukan lagi merupakan penjelmaan rakyat dan karenanya lembaga tersebut tidak/bukan lagi sebagai pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat. UUD Tahun 1945 amandemen merumuskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Alfian berpendapat bahwa nilai-nilai dasar Pancasila itu bersumber atau digali dari budaya dan pengalaman bangsa Indonesia. Meski bangsa Indonesia sangat majemuk, namun secara luar biasa berhasil menggali, menemukan, dan merumuskan lima nilai dasar yang terkandung dalam masyarakatnya yang kemudian menjadi ideologi bersama dan dasar negara Republik Indonesia yang namanya Pancasila.

Kelima sila tersebut ditemukan dalam suasana dan pengalaman kehidupan masyarakat desa yang bersifat kekeluargaan, kegotongroyongan, dan kebersamaan. Bukan dalam suasana dan pengalaman yang individualistik. Sifat kekeluargaan, kegotongroyongan, dan kebersamaan sebagai nilai dasar Pancasila direkat dan dijiwai dengan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, rasa perikemanusiaan, semangat persatuan, suasana musyawarah-mufakat, dan rasa keadilan sosial.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Adnan Buyung Nasution. "Kembali ke UUD 45, Antidemokrasi". <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0607/10/opini/2791976.htm>

⁴⁹⁹ Alfian (1992). *Op.Cit.* hal. 192.

Dengan sifat kegotongroyongan tersebut maka di dalam sifat kekeluargaan terkandung (*inherent*) sifat kebersamaan. Ini artinya, tidaklah mungkin lembaga tolong menolong yang bersifat kegotongroyongan tersebut bisa dilepaskan dari sifat kebersamaan. Kebersamaan mencerminkan kegotongroyongan, dan karenanya gotong royong merupakan cermin dari kebersamaan. Sifat kebersamaan tersebut menunjukkan adanya harmoni di tengah-tengah kemajemukan yang adat.

Dengan demikian, Pancasila yang berakar dari kehidupan bangsa Indonesia tersebut pada hakikatnya mengandung pandangan yang mengutamakan harmoni dalam kehidupan masyarakat. Pengutamaan demikian dikarenakan harmoni merupakan sikap budaya Indonesia yang sama dalam semua kebudayaan Indonesia, yakni manusia Indonesia yang selaras (harmoni) dalam hubungannya dengan alam semesta dan masyarakat.⁵⁰⁰ Dalam konsepsi Sayidiman Suryohadiprojo, harmoni sebagai nilai dasar Pancasila adalah “tidak adanya pengutamaan kepada kepentingan individu sebagaimana dikehendaki individualisme, tetapi juga tidak ada negasi atau peniadaan individu dalam kehidupan masyarakat seperti dalam komunisme”.⁵⁰¹

Manakala filosofi nilai dasar kekeluargaan tersebut ditarik ke dalam ranah ketatanegaraan, dapat diketengahkan bahwa pancaran semangat/jiwa kekeluargaan niscaya akan menjadi panduan bagi para penyelenggara negara dalam tingkatan apapun – baik di pusat maupun di daerah, bahkan desa – untuk selalu berada dalam semangat “kesatuan dalam perbedaan, dan perbedaan dalam kesatuan” dalam penyelenggaran

⁵⁰⁰ Sayidiman Suryohadiprojo “[Pancasila dan Budaya Indonesia](http://paramadina.wordpress.com/2007/03/04/pancasila-dan-budaya-indonesia/)”. Dalam <http://paramadina.wordpress.com/2007/03/04/pancasila-dan-budaya-indonesia/>

⁵⁰¹ Sayidiman Suryohadiprojo (2000) *Forum Keadilan*, 19 Nopember 2000. Lihat dalam Kholid O. Santoso. *Op.Cit.* hal. 96

negara. Dengan demikian, penyelenggara negara harusnya mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan golongan atau kepentingan pribadi.

Dalam konteks pengambilan keputusan politik, baik itu yang berada dalam ranah kebijakan maupun yang berbobot hukum, maka para penyelenggara haruslah selalu mengutamakan kepentingan publik/kepentingan umum – jika tidak bisa mencakup seluruh kepentingan publik, setidaknya harus bisa mencakup sebanyak mungkin kepentingan masyarakat (*the greatest number of people*) – dibanding kepentingan golongan atau bahkan kepentingan individu.

Dengan memproyeksikan asas kekeluargaan ke tataran yang lebih luas, yakni pada tataran ketatanegaraan yang demokratis, maka asas kekeluargaan tersebut berjaln dengan paham kedaulatan rakyat. Seperti telah diuraikan sebelumnya, esensi dari paham kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyatlah yang berdaulat. Rakyat adalah sebagai pemilik sekaligus pengendali dari kedaulatan. Oleh karenanya, dalam penyelenggaraan negara haruslah didasarkan pada, diatur oleh, dan bahkan jika perlu ada pembatasan-pembatasan maka dibatasi dengan dan oleh kehendak rakyat itu sendiri.

Staatsidee kekeluargaan yang dianut oleh Pancasila dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat membawa implikasi pemaknaan pada kehendak rakyat. Implikasinya adalah bahwa yang dimaksud dengan kehendak rakyat adalah kehendak seluruh rakyat yang mencakup segenap aspirasi sosial-politik yang hidup di tengah-tengah rakyat dan sekalian kepentingan golongan.

Dalam pemahaman Darji Darmodiharjo et.al., kehendak rakyat demikian ini bukan merupakan kehendak mayoritas rakyat saja seperti halnya dalam negara

demokrasi berdasarkan paham individual-liberal maupun bukan berdasarkan kehendak minoritas yang mengatasnamakan kolektivitas seperti halnya dalam negara totaliter yang berdasarkan pada paham kolektivisme/komunisme.⁵⁰²

Dalam pengertian lama, seperti tulisan Darji Darmodiharjo et.al, cara merumuskan kehendak rakyat dalam kehidupan kenegaraan Indonesia yang dilembagakan lewat garis-garis besar haluan daripada negara (GBHN) harus dipenuhi 2 (dua) syarat, yaitu: (1) kuorum yang harus mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat, yang dalam hal ini adalah MPR. Hal ini dikarenakan keanggotaannya telah mencakup seluruh “anggota keluarga”, yaitu golongan politik, golongan daerah, dan golongan karya; dan (2) cara mengambil putusan dalam menetapkan GBHN haruslah dengan mufakat bulat, sebab apabila sekedar dengan suara mayoritas berarti ada kehendak dari minoritas rakyat yang tidak masuk dalam GBHN yang pada gilirannya berarti GBHN bukan merupakan kehendak seluruh rakyat, sebagai suatu hal yang bertentangan dengan dengan pengertian “kehendak rakyat” berdasarkan asas kekeluargaan. Jika demikian ini berarti sama dengan pengertian kehendak rakyat berdasarkan paham individualisme.⁵⁰³

Dalam konteks sekarang ini, yakni setelah UUD Tahun 1945 mengalami amandemen sampai 4 (empat) kali, di mana MPR secara tersurat⁵⁰⁴ bukan pemegang penuh kedaulatan rakyat, maka konsep “kehendak rakyat” yang merupakan cerminan

⁵⁰² Darji Darmodiharjo et.al. *Op.Cit.* hal. 166. Penjelasan bahwa Pancasila “bukan” menganut paham individualisme dan “bukan” menganut komunisme ini lalu Pancasila diplesetkan atau setengah diejek sebagai konsep yang “bukan-bukan”. Lihat juga dalam Moh. Mahfud MD (2007) *Op.Cit.* hal. 5-6.

⁵⁰³ *Ibid.* hal. 167.

⁵⁰⁴ Meski secara tersurat UUD Tahun 1945 tidak menyatakan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, namun secara tersirat lembaga tersebut masih memiliki kedaulatan meski tidak penuh, yaitu dalam hal menetapkan UUD, memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya.

dari kedaulatan rakyat harus diberi pemaknaan yang baru sesuai dengan nilai-nilai aktual yang berkembang di masyarakat tanpa harus kehilangan jatidirinya. Makna baru terhadap “kehendak rakyat” dalam konteks UUD Tahun 1945 yang telah diamandemen niscaya melampaui konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara penuh.

Dalam sistem politik demokrasi perwakilan yang selama ini diterapkan di Indonesia, maka makna baru dari “kehendak rakyat” tersebut berarti tidak hanya dijalankan semata-mata oleh elite kekuasaan yang terpilih melalui pemilu. Harus dicari rumusan ideal yang meniscayakan rakyat “tidak ditinggal” oleh elite terpilih. Ini berarti mengandaikan suatu konsepsi dasar bahwa antara elite terpilih bersama segenap rakyat dengan berdasarkan pada “asas kekeluargaan” dan “asas kebersamaan” dalam suasana harmoni merumuskan dan membuat keputusan politik yang akan digunakan sebagai dasar hukum dalam mengatur kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Pemaknaan baru yang demikian ini berarti “melampaui” konsep kehendak rakyat yang pernah muncul sebelum UUD Tahun 1945 diamandemen.

B.2.2. Pancasila sebagai Ideologi Terbuka

Sebelum diuraikan lebih lanjut tentang Pancasila sebagai ideologi terbuka, maka terlebih diuraikan tentang apa yang dimaksud dengan ideologi itu. Sejak diperkenalkan Destutt de Tracy tahun 1796, istilah ideologi mengalami perkembangan dalam makna semantisnya. Semula ideologi mengandung arti sebagai *science of ideas*, yang

merupakan makna etimologis. Dalam perkembangannya, ideologi berarti cara berpikir tertentu, yang berbeda dengan cara berpikir ilmiah maupun filosofis.⁵⁰⁵

Akhirnya, ideologi tumbuh sebagai sistem keyakinan (*belief system*) yang sangat berbeda dengan arti semula sebagai *science ideas*. Ideologi sebagai sistem keyakinan dengan segala kepentingannya tersebut akhirnya menjadi sistem normatif, yang karenanya sering disebut dengan doktrin, ajaran perjuangan yang berdasar pada pandangan hidup atau filsafah hidup.⁵⁰⁶ Franz Magnis-Suseno secara padat mengartikan ideologi sebagai “kepercayaan mengenai bagaimana manusia harus hidup dan bagaimana masyarakat seharusnya diatur”.⁵⁰⁷

Menurut M. Sastrapratedja, ideologi adalah seperangkat gagasan atau pemikiran yang berorientasi pada tindakan yang diorganisasi menjadi suatu sistem yang teratur. Dengan demikian, ideologi memuat suatu *interpretasi*, *etika*, dan *retorika*. Dalam hal ideologi memuat retorika dikarenakan ia merupakan pernyataan tentang sesuatu kepada seseorang, sehingga ia tidak hanya berdiri dan diam saja, namun “berbuat” sesuatu.⁵⁰⁸

Soerjanto Poespowardojo menyatakan pada hakikatnya ideologi adalah hasil refleksi manusia yang berkat kemampuannya mengadakan distingsi terhadap kehidupannya. Berdasarkan hal ini tampak bahwa antara ideologi dan kenyataan hidup masyarakat terjadi hubungan dialektis, yakni hubungan yang timbal balik antara keduanya, yang terwujud dalam suatu interaksi, yang pada satu sisi memacu ideologi

⁵⁰⁵ Slamet Sutrisno. *Op.Cit.* hal. 41.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ Franz Magnis-Suseno (1999) *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 283.

⁵⁰⁸ M. Sastrapratedja (1992) “Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Budaya”. Dalam Oetoyo Oesman. *Op.Cit.* hal. 142.

makin realistis dan di sisi lain mendorong masyarakat makin mendekati bentuk yang ideal. Dengan demikian, ideologi mencerminkan cara berpikir masyarakat sekaligus membentuk masyarakat menuju cita-cita. Ideologi adalah masalah keyakinan pilihan yang jelas, yang membawa komitmen untuk mewujudkannya.⁵⁰⁹

Dari pengertian yang demikian ini, meski kelihatannya ada perbedaan penekanan dalam merumuskan pengertian ideologi, namun pada dasarnya semua pendapat tersebut terdapat segi-segi yang sama. Kesamaannya terletak pada (1) ideologi adalah merupakan sebuah gagasan yang berorientasi futuristik, dan (2) berisi keyakinan yang jelas yang membawa komitmen untuk diwujudkan atau berorientasi pada tindakan. Dengan demikian, ideologi berbeda dengan “pandangan hidup” maupun “filsafat”.

Perbedaan antara ideologi dengan pandangan hidup ialah jika pandangan hidup memberikan orientasi secara global dan tidak bersifat eksplisit, maka ideologi memberikan orientasi yang lebih eksplisit, lebih terarah kepada seluruh sistem masyarakat dalam berbagai aspeknya yang dilakukan dengan cara dan penjelasan yang lebih logis dan sistematis. Oleh karenanya, ideologi lebih siap dalam menghadapi perubahan-perubahan zaman. Meski begitu, pandangan hidup dapat saja menjadi ideologi. Ini berarti pandangan hidup perlu dieksplisitasi lebih lanjut dari prinsip-prinsip dasarnya ke dalam kondisi kekinian dan membersihkannya dari unsur magis agar mampu memberikan orientasi yang jelas dalam mencapai tujuan dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapi.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Soerjanto Poespowardojo. *Op.Cit.* hal. 47-48.

⁵¹⁰ *Ibid.* hal. 49.

Ideologi juga berbeda dengan filsafat. Ideologi memang mengandung nilai-nilai dan pengetahuan filosofis, namun berlaku sebagai keyakinan yang normatif. Sebaliknya filsafat adalah rangkaian pengetahuan ilmiah yang disusun secara sistematis tentang kenyataannya-kenyataan hidup, termasuk kenyataan hidup bermasyarakat dan bernegara. Dalam filsafat terungkap pemikiran-pemikiran reflektif yang harus ditanggapi bukan dengan dogmatis, melainkan dengan sikap yang kritis rasional. Dengan demikian, filsafat selalu terbuka terhadap kritikan dan tidak bersifat eksklusif.

Berdasarkan hal demikian, filsafat sangat berguna bagi ideologi dan proses penjabaran ideologis. Melalui pendekatan filosofis dikaji secara mendasar hal-hal yang berkaitan dengan masyarakat, bangsa, dan negara. Refleksi filosofis membuat ideologi tetap terbuka, tidak eksklusif, dan tidak totaliter, bahkan sebaliknya menjadi dinamis dan tanggap terhadap perubahan dan kemajuan melalui interpretasinya yang objektif, rasional, dan ilmiah. Dengan demikian, ideologi menjadi tetap relevan.⁵¹¹

Secara padat Moerdiono menyatakan bahwa ideologi adalah suatu “wawasan yang hendak diwujudkan”. Dengan pengertian demikian, ideologi berkonotasi politik. Ideologi hampir selalu bersumber dari nilai falsafah yang mendahuluinya dan menghubungkannya dengan politik yang menangani dunia nyata yang hendak diubah. Dalam konteks demikian, menurut Moerdiono, politik bisa dikatakan sebagai kebijakan, yang menyangkut asas serta dasar bagaimana mewujudkan ideologi itu dalam alam

⁵¹¹ *Ibid.* hal. 50-51.

empiri, khususnya dengan membangun kekuatan yang diperlukan, serta untuk mempergunakan kekuatan itu untuk mencapai tujuan.⁵¹²

Dengan demikian sistem politik dari suatu masyarakat bangsa menjadi penting eksistensinya dalam rangka mewujudkan ideologi. Idealnya, ideologi akan mempengaruhi gerak langkah sistem politik dalam mewujudkan ideologi. Sebab, ia adalah kerangka wawasan yang hendak diwujudkan di alam kenyataan.

Bagi bangsa dan negara Indonesia, ideologi yang paling tepat adalah Pancasila. Kerangka argumentasinya – mengikuti Nurcholish Madjid – adalah bahwa setiap bangsa mempunyai “etos” atau “suasana kejiwaan” yang menjadi karakteristik utama bangsa itu, termasuk juga Bangsa Indonesia. Etos itu kemudian dinyatakan dalam berbagai bentuk perwujudan seperti jati diri, kepribadian, ideologi dan seterusnya.

Perwujudannya di zaman modern ini adalah dalam bentuk perumusan formal yang sistematis yang kemudian menghasilkan ideologi. Berkenaan dengan bangsa Indonesia, Pancasila dapat dipandang sebagai perwujudan etos nasional dalam bentuk perumusan formal itu, sehingga sudah sangat lazim dan semestinya bahwa Pancasila disebut sebagai ideologi nasional.⁵¹³

Berdasarkan paparan Nurcholish Madjid tersebut dapat dikemukakan bahwa ideologi bangsa Indonesia adalah sila-sila Pancasila, sebagai hasil rumusan para pendiri bangsa (*founding fathers*) tentang etos atau suasa kejiwaan bangsa Indonesia. Dalam

⁵¹² Moerdiono (1992) “Pancasila sebagai Ideologi, Sebuah Renungan Awal”. Dalam Oetojo Oesman dan Alfian. *Op.Cit.* hal. 382.

⁵¹³ Nurcholish Madjid. “Islam Di Indonesia dan Potensinya sebagai Sumber Substansiasi Ideologi dan Etos Nasional” Dalam <http://media.isnet.org/islam/paramadina/konteks/potensiislam1.html>

pernyataan Slamet Sutrisno, Pancasila sebagai ideologi adalah bersendikan nilai-nilai Filsafat Pancasila dalam artian sistem kognitif di satu pihak, dan di pihak lain bersendikan *Weltanschauung* Pancasila dalam artian sistem normatif.

Menurut Notonagoro dan Drijarkara, Pancasila pada akhirnya akan berjangkar kepada kodrat manusia yang bersifat universal. Ini artinya nilai-nilai yang terdapat dalam sila-sila Pancasila bersifat universal sebab terkait dengan asas kemanusiaan pada umumnya, sehingga Pancasila tidak saja cocok bagi bangsa Indonesia.⁵¹⁴

Lebih lanjut Nurcholish Madjid menguraikan sebagai berikut:

“Tetapi Pancasila adalah sebuah ideologi modern. Hal itu tidak saja karena ia diwujudkan dalam zaman modern, tapi juga lebih-lebih lagi karena ia ditampilkan oleh seorang atau sekelompok orang dengan wawasan modern, yaitu para bapak pendiri Republik Indonesia, dan dimaksudkan untuk memberi landasan filosofis bersama (*common philosophycal ground*) sebuah masyarakat plural yang modern, yaitu Masyarakat Indonesia.

Sebagai produk pikiran modern, Pancasila adalah sebuah ideologi yang dinamis, tidak statis, dan memang harus dipandang demikian. Watak dinamis Pancasila itu membuatnya sebagai ideologi terbuka ...

Dalam hal perumusan formalnya, Pancasila tidak perlu lagi dipersoalkan. Demikian pula kedudukan konstitusionalnya sebagai dasar kehidupan bernegara dan bermasyarakat dalam pluralitas Indonesia, juga merupakan hal yang final (untuk meminjam ungkapan Kiai Haji Ahmad Shiddiq, Ra'is Amm Nahdlat al-'Ulama). Namun dari segi pengembangan prinsip-prinsipnya sehingga menjadi aktual dan relevan bagi masyarakat yang senantiasa tumbuh dan berkembang, Pancasila tidak bisa lain kecuali mesti dipahami dan dipandang sebagai ideologi terbuka yang dinamis. Oleh karena itu tidak mungkin ia dibiarkan mendapat tafsiran sekali jadi untuk selama-lamanya (*once for all*). Pancasila juga tidak mengizinkan adanya badan tunggal yang memonopoli hak untuk menafsirkannya, yang monopoli di dalam contoh-contoh masyarakat totaliter seperti negara komunis (yang kini sedang runtuh itu) selalu menjadi sumber manipulasi ideologis dan menjadi agen yang siap setiap saat memberi pembenaran kepada praktek kekuasaan sewenang-wenang dan zalim. Otoriterianisme dalam sejarah selalu dimulai oleh seseorang atau sekelompok orang yang mengaku sebagai pemegang kewenangan tunggal di

⁵¹⁴ Slamet Sutrisno. *Op.Cit.* hal. 137.

suatu bidang yang menguasai kehidupan orang banyak, khususnya bidang ideologi politik.

Kemestian logis akibat deretan argumen itu ialah bahwa masyarakat dengan keanekaragamannya harus diberi kebebasan mengambil bagian aktif dalam usaha-usaha menjabarkan nilai-nilai ideologi nasional itu dan mengaktualkannya dalam kehidupan masyarakat. Setiap usaha menghalanginya akan menjadi sumber malapetaka, tidak saja bagi negara dan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat majemuk, tetapi juga bagi ideologi nasional itu sendiri sebagai titik tolak pengembangan pola hidup bersama”.⁵¹⁵

Pancasila sebagai ideologi bangsa tersebut memiliki fungsi sebagai “nilai-nilai dasar bersama” di mana segenap tingkah laku rakyat dan negara harus mengacu kepadanya. Dalam fungsinya sebagai nilai-nilai dasar bersama inilah Pancasila menetapkan tujuan hidup bersama dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hendak dicapai serta menentukan apa yang baik dan apa yang buruk bagi tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam rangka mencapai tujuan bersama tersebut.⁵¹⁶

Buku “*Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*” yang disunting oleh Oetojo Oesman dan Alfian yang terbit tahun 1992 merupakan upaya para intelektual Indonesia untuk mengkristalisasikan gagasan Pancasila sebagai ideologi terbuka. Munculnya gagasan Pancasila sebagai ideologi terbuka tidak lain didasarkan pada suatu pemahaman bahwa sebagai sebuah ideologi, Pancasila tidak bisa menutup diri dari dunia luar yang terus menerus berkembang secara dinamis. Dengan menempatkan Pancasila sebagai ideologi

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ Muchyar Yara (2006) “Mencari Model Demokrasi ala Indonesia”. *Makalah* disampaikan pada Simposium “Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani” yang diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-Ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), Jakarta, 8 Agustus 2006, hal. 10.

terbuka, menurut Alfian “Menjadikan ia suatu ideologi yang tak lekang oleh panas, tak lapuk oleh hujan dan tak berkarat oleh perjalanan jaman”.⁵¹⁷

Lebih lanjut Oetojo Oesman dan Alfian menyatakan sebagai berikut:

“Demikianlah menurut pandangan kita suatu ideologi terbuka mengandung semacam dinamika internal yang memungkinkannya untuk memperbarui diri atau maknanya dari waktu ke waktu sehingga isinya tetap relevan dan komunikatif sepanjang jaman, tanpa menyimpang dari apalagi mengingkari hakekat atau jatidirinya. Pembaharuan diri (*self-renewal*) atau pengembangan maknanya itu bukan berarti merevisi apalagi mengganti nilai-nilai dasar yang terkandung di dalamnya. Bilamana nilai-nilai dasar itu direvisi apalagi sama sekali diganti, maka ideologi tersebut sudah kehilangan hakekat atau jatidirinya, dan oleh karena itu meskipun secara formal ia mungkin masih ada, secara substansial ia tidak lagi hadir karena sudah direvisi atau sama sekali diganti oleh nilai-nilai dasar baru”.⁵¹⁸

Menurut Oetojo Oesman dan Alfian, dinamika internal yang terkandung dalam suatu ideologi terbuka biasanya mempermantap, mempermapan, dan memperkuat relevansi ideologi itu dalam masyarakatnya. Namun hal itu tergantung pada kehadiran 4 (empat) faktor, yaitu sebagai berikut: (1) kualitas nilai-nilai dasar yang terkandung dalam ideologi itu; (2) persepsi, sikap, dan tingkah laku masyarakat terhadap nilai-nilai dasar tersebut; (3) kemampuan masyarakat mengembangkan pemikiran-pemikiran baru yang relevan tentang ideologinya itu; dan (4) menyangkut seberapa jauh nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi itu membudaya dan diamalkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan berbagai dimensinya.⁵¹⁹

Menurut Alfian, agar suatu ideologi tetap dapat memelihara relevansinya yang kuat terhadap perkembangan aspirasi masyarakatnya dan tuntutan zaman, maka suatu

⁵¹⁷ Oetojo Oesman dan Alfian (1992) “Pendahuluan, Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Benegara. Dalam Oetojo Oesman dan Alfian (Penyunting). *Op.Cit.* hal. 5.

⁵¹⁸ Oetojo Oesman dan Alfian. *Op.Cit.* hal. 5.

⁵¹⁹ *Ibid.* hal.

ideologi harus mengandung 3 (tiga) dimensi, yaitu sebagai berikut: (1) dimensi realita, (2) dimensi idealisme, dan (3) dimensi fleksibilitas (pengembangan).⁵²⁰

Ditinjau dari *dimensi realita*, ideologi itu mengandung makna bahwa nilai-nilai dasar yang terkandung di dalam dirinya bersumber dari nilai-nilai yang riil hidup dalam masyarakatnya, terutama pada waktu ideologi tersebut lahir, sehingga mereka betul-betul merasakan dan menghayati bahwa nilai-nilai dasar tersebut tertanam dan berakar di dalam masyarakatnya. Demikian halnya dengan nilai-nilai dasar dari Pancasila yang pada saat lahir digali dari suasana dan pengalaman yang ada dalam masyarakat menunjukkan bahwa ideologi Pancasila memiliki dimensi realita.

Ditinjau dari *dimensi idealisme*, suatu ideologi perlu mengandung cita-cita yang ingin dicapai dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Idealisme atau cita-cita dalam ideologi seyogyanya berisi harapan-harapan yang realistis. Pancasila mengandung dimensi idealisme itu, yakni mengandung cita-cita sekaligus menjadi tujuan kehidupan bangsa Indonesia secara bersama-sama sebagaimana yang tercermin dalam lima nilai dasar Pancasila tersebut.

Sedangkan *dimensi fleksibilitas* (pengembangan) ditunjukkan bahwa ideologi tersebut memiliki keluwesan yang memungkinkan dan bahkan merangsang pengembangan pemikiran-pemikiran baru yang relevan tentang dirinya, tanpa menghilangkan atau mengingkari hakikat atau jati dirinya yang terkandung dalam nilai-nilai dasarnya. Dimensi fleksibilitas ini hanya mungkin dimiliki secara wajar dan sehat oleh suatu ideologi yang terbuka. Suatu ideologi terbuka, karena bersifat demokratis,

⁵²⁰ Alfian. *Op.Cit.* hal. 192-195.

memiliki apa yang disebut dengan dinamika internal yang mengundang dan merangsang mereka yang meyakini untuk mengembangkan pemikiran-pemikiran baru tentang dirinya tanpa khawatir atau curiga akan kehilangan nilai dasarnya.

Sesungguhnya Pancasila juga memenuhi dimensi ketiga ini, terutama karena dinamika internal yang terkandung dalam sifatnya sebagai ideologi terbuka. Dengan memahami Pancasila sebagai ideologi terbuka menunjukkan bahwa Pancasila memiliki dinamika internal yang bukan saja memperbolehkan namun juga merangsang bangsa Indonesia untuk mengembangkan pemikiran-pemikiran baru yang relevan tentangnya. Dengan pemikiran-pemikiran yang segar tersebut akan menunjukkan bahwa Pancasila semakin kuat, nilai dasarnya semakin mantap dan berkembang.

Dengan dinamika internal yang dimiliki Pancasila mengandung makna bahwa setiap era bersama dengan generasinya diundang untuk memberikan pemikiran-pemikiran bagi pengembangan ideologi tersebut. Dalam hal ini patut dicatat pernyataan Moerdiono sebagai berikut:

“Betapa tidak, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjabarkannya dalam pasal-pasal dengan sengaja dirumuskan oleh para pendiri negara dalam kalimat-kalimat pendek, yang disebutnya sebagai “aturan-aturan pokok”. Para pendiri negara ini mempercayakan kepada generasi demi generasi berikutnya untuk mengembangkannya sendiri untuk menjawab tantangan zamannya, sesuai dengan dinamika masyarakat. ... Mereka menyerahkan kepada kita yang datang belakangan untuk menjabarkannya sendiri ...”.⁵²¹

Alfian menyatakan bahwa meskipun gagasan Pancasila sebagai ideologi terbuka mengandung dimensi pengembangan, namun masih memerlukan batas-batas. Sebab, pemikiran baru yang tanpa mengenal batas bisa jadi akan mudah terjerumus pada

⁵²¹ Moerdiono (1992) “Paham Integralistik ...”. *Op.Cit.* hal. 40.

perangkap ideologi lain, atau akan melahirkan ideologi yang baru sebagai pengganti ideologi yang ada. Sifat terbuka dari ideologi Pancasila adalah dengan tetap mengacu pada paham integralistik Indonesia dengan semangat kekeluargaan, gotong royong, dan rasa kebersamaan yang akan dikembangkan sekaligus dapat merangsang para warga masyarakat membangun dirinya secara dinamis.⁵²²

Jika menginginkan Pancasila tetap bisa bertahan maka tidak diragukan lagi harus diterima pemikiran yang menyatakan bahwa Pancasila adalah ideologi terbuka. Dengan menempatkannya sebagai ideologi terbuka, Pancasila akan semakin dinamis, kaya, dan selalu segar dengan pemikiran-pemikiran baru, sehingga Pancasila dapat dipresentasikan sebagai sebuah ideologi yang mampu menjawab tantangan yang selalu berubah dan berkembang di setiap zaman.

Pada dasarnya Kholid O. Santoso dapat menerima konsep Pancasila sebagai ideologi terbuka. Namun ia tidak menabukan untuk “mengambil segi-segi positif dari paham-paham yang lain, guna memperkaya dan memperkuat nilai Pancasila”, dengan “tak menghilangkan hakikat Pancasila yang substansinya adalah harmoni”.⁵²³ Dalam konsepsi Sayidiman Suryohadiprojo, harmoni sebagai hakikat Pancasila adalah “tidak adanya pengutamaan kepada kepentingan individu sebagaimana dikehendaki individualisme, tetapi juga tidak ada negasi atau peniadaan individu dalam kehidupan masyarakat seperti dalam komunisme”.⁵²⁴

⁵²² Alfian. *Op.Cit.* hal. 218.

⁵²³ Kholid O. Santoso. *Op.Cit.* hal. 96 dan hal. 138.

⁵²⁴ Sayidiman Suryohadiprojo. *Loc.Cit.*

M. Sastrapratedja mengingatkan bahwa dalam ideologi terkandung 2 (dua) dimensi, yaitu dimensi fundamental yang menekankan preskripsi moral, dan (2) dimensi operatif yang menekankan implementasi. Acapkali dalam proses sejarah dimensi operatif ini menggeser dimensi fundamental dari ideologi. Oleh karena itu dibutuhkan refleksi yang terus menerus agar nilai dasar ideologi tidak hilang atau tergeser.⁵²⁵

Pergeseran demikian ini sangat mungkin terjadi, karena seperti yang diutarakan Moerdiono ideologi berkonotasi dengan politik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem politik yang tengah berlangsung bisa saja menggeser dimensi fundamental dari ideologi ketika dioperasionalkan.

Peringatan bahwa sebuah ideologi pada saat dioperasionalkan bisa saja bergeser dari dimensi fundamentalnya oleh sistem politik, tampaknya telah terbukti dalam praktik politik ketatanegaraan di Indonesia. Presiden Soekarno, sebagai penggali nilai-nilai Pancasila, ternyata ketika mengoperasionalkan Pancasila jatuh pada kediktatoran yang jauh dari gagasan dasar, prinsip-prinsip, dan nilai-nilai dasar Pancasila. Demikian pula, Presiden Soeharto di era Orde Baru juga gagal mengoperasionalkan dimensi fundamental Pancasila melalui penerapan sistem politik yang otoriter,⁵²⁶ sebagai sebuah bentuk operasional ideologi yang tidak berdasarkan nilai fundamental Pancasila.

Keduanya gagal menerapkan dimensi fundamental ideologi Pancasila yang berlandaskan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial dalam tataran operatif. Dalam konteks studi ini, barang tentu yang mengalami distorsi adalah dimensi fundamental kerakyatan. Atas nama Pancasila, nilai-

⁵²⁵ M. Sastrapratedja. *Op.Cit.* hal. 144.

⁵²⁶ Kholid O. Santoso. *Op.Cit.* hal. 107-108.

nilai kedaulatan rakyat dimanipulasi untuk melanggengkan kekuasaan. Konfigurasi politik otoriter yang dipraktikkan Orde Baru (dimensi operatif) yang bertolak belakang dengan dimensi fundamental Pancasila juga menjauhkannya dari nilai fundamental demokrasi. Dimensi operasional yang demikian inilah yang kemudian menyudutkan dimensi fundamental Pancasila.

Berhadapan dengan pengalaman demikian itu, maka ungkapan Sayidiman Surjohadiprodjo dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa ideologi Pancasila tergeser dimensi fundamentalnya. Menurutnya, faktor yang paling menyudutkan dan bahkan mencelakakan Pancasila adalah bahwa sejak Pancasila diterima sebagai dasar negara, belum pernah ada usaha serius dan konsisten dari pemimpin negara untuk menjadikan nilai-nilai dasar Pancasila sebagai kenyataan dalam kehidupan masyarakat.⁵²⁷ Artinya, faktor elite negara sangat menentukan dalam dimensi operasional ideologi Pancasila.

B.2.3. Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum

Di samping berkedudukan sebagai ideologi dan dasar negara, Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga berfungsi sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dalam kaitan ini dapat dilihat misalnya pada Pasal 2 UUP3 yang merumuskan bahwa: “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”. Sebelumnya perlu kiranya diketengahkan lebih dahulu apa yang dimaksud dengan istilah “sumber dari segala sumber hukum” itu.

⁵²⁷ *Ibid.* hal. 107.

Dalam berbagai literatur hukum Indonesia acapkali dijumpai istilah “sumber hukum” di samping “sumber tertib hukum” dan “sumber dari segala sumber hukum”, yang kadang-kadang istilah ketiganya menimbulkan kerancuan antara satu dengan lainnya. Dalam istilah sumber hukum sendiri, misalnya, terdapat berbagai pengertian tentang apa yang disebut dengan sumber hukum itu, seperti tempat asal pengambilan hukum, landasan segala hukum, segala apa yang menimbulkan hukum, dan sebagainya.⁵²⁸ Namun secara umum, sumber hukum itu diklasifikasikan dalam dua kelompok, yaitu “sumber hukum materiil” dan “sumber hukum formil”.⁵²⁹

Secara singkat dapat disebutkan bahwa yang dimaksud dengan sumber hukum material adalah sumber dari mana materi hukum itu diambil/berasal. Sumber hukum material ini merupakan faktor-faktor yang membantu pembentukan hukum, yang berupa faktor sosiologis dan faktor filosofis. Sedangkan yang disebut dengan sumber hukum formal adalah tempat di mana aturan hukum itu dapat diketahui. Hal ini berkaitan dengan bentuk hukum yang menyebabkan hukum itu berlaku sebagai hukum positif, seperti undang-undang, yurisprudensi, dan sebagainya.⁵³⁰

Menurut Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Jika dikaitkan dengan ayat (2) maka sumber hukum tersebut terdiri atas

⁵²⁸ Keberagaman pengertian sumber hukum tersebut dapat dibaca dengan membandingkan tulisan Moch. Tolchah Mansoer (1979) *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-Undang dasar RI '45'*. Binacipta, Bandung, dengan tulisan Haryono (1994) *Tata dan Sumber Hukum*. Usaha Nasional, Surabaya.

⁵²⁹ George Whitecross Paton (1951) *Textbook of Jurisprudence*. Oxford at the Calrendom Press, Oxford, p. 140.

⁵³⁰ Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op. Cit.* hal. 189-190.

sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Dengan rumusan yang demikian ini, maka pengertian sumber hukum dalam terminologi Ketetapan MPR adalah termasuk golongan sumber hukum formal.

Pengertian demikian itu adalah rancu. Dalam perspektif ilmu hukum, sumber hukum tidak sekedar dalam maknanya yang formal, namun juga dalam maknanya yang material. Jika sumber hukum dimaknakan sebagai sumber bahan untuk menyusun hukum, maka sumber hukum tersebut juga melingkupi bahan-bahan material di samping sumber hukum formal. Dengan demikian, Tap MPR tersebut mempersempit pengertian sumber hukum dalam maknanya hanya yang formal.

Ke dalam istilah “sumber tertib hukum” mengandung pengertian yang menekankan pada susunan dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem hukum positif. Dalam sumber tertib hukum ini harus dipenuhi 4 (empat) syarat, yaitu: (1) adanya kesatuan asas subjek, (2) asas kerohanian, (3) waktu, dan (4) daerah di mana hukum itu berlaku. Dengan demikian, susunan dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah termasuk dalam lingkup pengertian sumber hukum formal.⁵³¹

Acapkali ditemukan adanya suatu produk hukum yang berlaku, misal berupa undang-undang, yang dirasakan tidak mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Dalam konteks demikian, maka diperlukan suatu “sumber hukum lain” yang berfungsi sebagai kaidah penilai, ukuran, atau batu penguji (norma kritik) terhadap hukum yang berlaku, dengan maksud agar hukum yang berlaku itu benar-benar sesuai dengan rasa keadilan, memberi manfaat yang luas, dan memiliki kepastian.

⁵³¹ Jazim Hamidi. *Op.Cit.* hal. 87 dan hal. 190.

Norma kritik tidak lain adalah apa yang disebut dengan “sumber dari segala sumber hukum”. Sumber dari segala sumber hukum tersebut dapat dijadikan kaidah penilai/ukuran/batu uji (norma kritik) yang bersifat etis-filosofis. Mengapa demikian? Sebab secara substantif nilai-nilai yang terkandung dalam sumber dari segala sumber hukum itu sangat kental dengan karakter nilai-nilai filosofis.⁵³²

Berdasarkan uraian yang demikian ini, maka menyamakan pengertian antara “sumber tertib hukum” dengan “sumber dari segala sumber hukum” sebagaimana yang dikemukakan oleh Darji Darmodiharjo dan Shidarta maupun Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah kurang tepat.⁵³³ Sebab sumber tertib hukum itu mengacu pada susunan/hierarki hukum, sedangkan sumber dari segala sumber hukum mengacu pada norma kritik.

Barang tentu yang relatif tepat adalah menyamakan istilah sumber dari segala sumber hukum itu dengan “maha-sumber hukum” sebagai sumber hukum yang terakhir dan tertinggi.⁵³⁴ Dengan demikian, sumber-sumber hukum yang ada dalam suatu negara (sumber hukum formal) pada akhirnya berpuncak dan berakhir pada apa yang disebut dengan sumber dari segala sumber hukum tersebut.

Terdapat berbagai perbedaan dari tiap negara dalam memaknai sumber dari segala sumber hukum ini. Bagi negara yang mengikuti paham teokrasi, misalnya, yang

⁵³² Menurut Jazim Hamidi. *Op.Cit.* hal. 204, norma kritik ini tidak hanya dimiliki Pancasila, namun juga Naskah Proklamasi dan Pembukaan UUD Tahun 1945.

⁵³³ Berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002” dinyatakan bahwa Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tergolong Ketetapan MPRS dinyatakan “tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut”. Jadi Tap MPRS tersebut sudah dicabut.

⁵³⁴ Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.Cit.* hal. 191.

menjadi sumber dari segala sumber hukum adalah ajaran-ajaran Tuhan yang berwujud wahyu yang terhimpun dalam kitab-kitab suci atau yang serupa dengan itu. Untuk negara yang mengikuti paham negara kekuasaan, maka sumber dari segala sumber hukum itu adalah kekuasaan atau kekuatan.

Sedangkan bagi negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber dari segala sumber hukum adalah kedaulatan rakyat itu sendiri. Negara Indonesia yang menganut paham kedaulatan rakyat tentu tidak sama dengan kedaulatan rakyat gagasan Rousseau dengan teori kontrak sosial, atau kedaulatan rakyat dari Hobbes yang mengarah ke absolutisme, maupun kedaulatan rakyat Locke yang cenderung kepada demokrasi parlementer.⁵³⁵

Bagaimana konteks Indonesia dalam memahami sumber dari segala sumber hukum tersebut? Seperti yang telah disinggung sebelumnya, negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Hal ini terlihat pada Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 (amandemen ketiga) yang merumuskan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar”. Dari rumusan ini menginformasikan bahwa rakyatlah sebagai pemilik kedaulatan. Oleh karena rakyat adalah pemilik kedaulatan, maka semua kekuasaan yang ada adalah berasal/bersumber dari rakyat.

Menurut pendapat Darji Darmodiharjo dan Shidarta, kedaulatan rakyat dilihat dari sejarah pembentukan Negara Indonesia adalah semula diwakilkan kepada suatu badan istimewa yang disebut dengan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

⁵³⁵ *Ibid.* hal. 191-192.

Terhadap pendapat tersebut ada pertanyaan yang tersisa, yaitu apa dasar hukumnya dan bagaimana mekanisme rakyat mewakilkan kedaulatannya kepada PPKI tersebut?

Pandangan positivisme hukum dengan cirinya yang formal-legalistik akan kesulitan untuk memberikan jawaban yang memuaskan berdasarkan logika yang dimiliki. Sebab pada saat itu tidak ada satu aturan hukum pun yang secara legal-formal dapat dirujuk sebagai dasar hukum kedaulatan rakyat diwakilkan kepada PPKI dan mekanisme yuridis untuk menentukan bagaimana dan siapa yang dianggap legal dan legitimet mewakili rakyat.

Barang tentu jawaban yang relatif memuaskan adalah berdasarkan pandangan yang sosiologis. Pandangan sosiologis akan berpendapat bahwa bagaimanapun, secara empiris dan secara sosiologis, PPKI adalah sebuah badan yang mewakili rakyat. Anggota PPKI yang berasal dari berbagai latar belakang sosial merupakan fakta empiris sebagai wakil rakyat. Jadi hanya dengan menanggalkan cara berpikir positivistik, maka legalitas PPKI yang mewakili kedaulatan rakyat dapat dibenarkan.⁵³⁶ Dengan demikian, fakta sejarah dengan pendekatan sosiologis demikian dapat menjadi titik tolak dalam merekonstruksi gagasan bahwa PPKI adalah badan yang mewakili kedaulatan rakyat.

Selanjutnya Darji Darmodiharjo dan Shidarta mengatakan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) keistimewaan yang dimiliki PPKI ini, yaitu: (1) karena Badan ini mewakili seluruh bangsa Indonesia sekaligus sebagai pembentuk negara Republik Indonesia; (2) karena menurut sejarah perjuangan kemerdekaan, Badan tersebut adalah Badan yang

⁵³⁶ Bandingkan dengan tulisan Ahmad Ali (2000) "Dari Formal-Legalistik Ke Delegalisasi". Dalam I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya (Eds.) *Wajah Hukum Di Era Reformasi (Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.* Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 27-39

melahirkan atau membentuk negara Republik Indonesia; dan (3) menurut teori hukum, Badan seperti itu mempunyai wewenang untuk menetapkan dasar negara yang paling fundamental yang disebut dasar falsafah negara atau norma hukum dasar negara.

Dasar negara yang paling fundamental yang ditetapkan oleh Badan tersebut tidak lain adalah Pancasila. Dengan demikian dapat ditarik *benang merah* bahwa Pancasila yang dirumuskan dan disepakati oleh PPKI sebagai badan yang mewakili kedaulatan rakyat pada tanggal 18 Agustus 1945 – yang kemudian dituangkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 – itulah yang menjadi sumber dari segala sumber hukum negara Indonesia.⁵³⁷

Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan” yang menggantikan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, digunakan terminologi Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 sebagai “sumber hukum dasar nasional”. Menurut Jazim Hamidi, penggunaan terminologi Pancasila sebagai “hukum dasar” jelas-jelas merupakan langkah yang salah, sebab Pancasila itu bukan hukum dasar, karena Pancasila itu bukan termasuk dalam golongan norma hukum. Apalagi jika dikaitkan dengan “norma dasar” (*Grundnorm*) dalam pengertian Kelsen yang positivistik menjadi lebih salah lagi.⁵³⁸

⁵³⁷ Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.Cit.* hal. 192-193. Pada awalnya PPKI adalah bentukan Pemerintah Pendudukan Jepang pada tanggal 7 Agustus 1945 yang anggotanya berjumlah 21 orang yang seluruhnya adalah mantan anggota BPUPKI. Setelah Jepang takluk pada Sekutu, maka sejak tanggal 14 Agustus 1945 terjadi *vacuum of power*. PPKI yang bersidang pada tanggal 18 Agustus 1945, yang salah satu agendanya adalah dalam rangka menetapkan hukum dasar negara, agar tidak ada kesan bentukan Jepang maka anggotanya ditambah dengan 6 orang baru. Lihat Musthafa Kamal Pasha et.al. *Op.Cit.* hal. 25-31.

⁵³⁸ Jazim Hamidi. *Op.Cit.* hal. 233.

Sekilas perlu diketengahkan tentang *Grundnorm* berdasarkan teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) gagasan Hans Kelsen. Kelsen menyatakan bahwa *Grundnorm* (Norma Dasar) adalah norma tertinggi dalam suatu sistem norma yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi. *Grundnorm* adalah norma terakhir yang bersifat hopotetis dan fiktif yang menurut Indrati “ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat”, sebagai *gantungan* bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed* (ditetapkan terlebih dahulu).⁵³⁹

Hans Nawiasky tidak sependapat dengan Kelsen dalam penggunaan istilah *Grundnorm* sebagai norma tertinggi. Menurut Nawiasky, norma hukum tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *Staatsfundamentalnorm*, yang diterjemahkan A. Hamid S. Attamimi sebagai “Norma Fundamental Negara”. *Staatsfundamentalnorm* sebagai norma tertinggi suatu negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, namun bersifat *pre-supposed* oleh masyarakat dalam suatu negara, dan merupakan norma hukum bagi bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.⁵⁴⁰

⁵³⁹ Maria Farida Indrati S. (2007) *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 41. Mengenai pendapat Indrati bahwa *Grundnorm* ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat ini tidak sejalan dengan pendapat Jazim Hamidi yang menyatakan bahwa *Grundnorm* dalam pengertian Hans Kelsen merupakan suatu yang abstrak, diasumsikan adanya, tidak tertulis dan memiliki keberlakuan universal. *Grundnorm* ini “tidak ditetapkan” tetapi “diasumsikan” adanya oleh akal budi manusia dan ia berada di luar sistem norma. Lihat Jazim Hamidi. *Op.Cit.* hal. 173. Ihwal validitas *grundnorm* ini dikritik Surya Prakash Sinha sebagai suatu usaha yang sulit untuk diinvestigasi di alam empirik. Surya Prakash Sinha (1993) *Jurisprudence, Legal Philosophy*. West Publishing, St. Paul Minn, p. 199. Lihat pula Herman Bakir (2005) *Kastil Teori Hukum*. PT. INDEKS, Jakarta, hal. 127-128.

⁵⁴⁰ A. Hamid S. Attamimi (1990) “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV)”. *Disertasi*. Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 359 dan seterusnya. Lihat dalam *Ibid.* hal. 43.

Staatsfundamental-norm suatu negara merupakan dasar filosofis yang mengandung kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁵⁴¹ Bagi Negara Republik Indonesia, Pancasila adalah *staatsfundamentalnorm*, dengan argumentasi karena Pancasila merupakan *rechtsidee* (cita hukum - Attamimi menerjemahkan “cita-cita hukum”) rakyat Indonesia.⁵⁴²

Hasil Seminar “Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional” menyebutkan bahwa “Cita-hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan fikiran dari masyarakat itu sendiri”. Dalam dinamika kehidupan masyarakat, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai *asas umum yang mempedomani* (*guiding principle*), *norma kritik* (kaidah evaluasi), dan *faktor yang memotivasi* dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum) dan perilaku hukum. Cita-hukum (*rechtsidee*) Pancasila berintikan:

- (1) Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (2) Penghormatan atas martabat manusia;
- (3) Wawasan Kebangsaan dan Wawasan Nusantara;
- (4) Persamaan dan kelayakan;
- (5) Keadilan sosial;
- (6) Moral dan budi pekerti yang luhur; dan
- (7) Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik.⁵⁴³

A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu” yang

⁵⁴¹ A. Hamid S. Attamimi (1981) *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*. Jakarta, 31 Desember 1981, hal. 4. Lihat dalam *Ibid.* hal. 4.

⁵⁴² A. Hamid S. Attamimi. *Ibid.* hal. 310.

⁵⁴³ Bernard Arief Sidharta (1999) *Refleksi tentang Op.Cit.* hal 185.

memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan yang memberi isi pada tiap-tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka untuk membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan perundang-undangan, sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum.⁵⁴⁴

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikemukakan bahwa Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber dan dasar serta pedoman bagi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Jika demikian halnya, maka Pancasila dalam tatanan hukum di Indonesia memiliki 2 (dua) dimensi, yaitu (1) sebagai norma kritik, yakni menjadi batu uji bagi norma-norma di bawahnya, dan (2) sebagai bintang pemandu, yang menjadi pedoman dalam pembentukan hukum di bawahnya. Atau yang secara padat dinyatakan Muladi bahwa Pancasila merupakan instrumen dari “*Margin of Appreciation doctrine*”, yang dalam hal ini Pancasila menjadi acuan parameter bagi penerapan “*Margin of Appreciation Doctrine*”.⁵⁴⁵

Dengan dimensi yang dimiliki oleh Pancasila dalam sekalian hierarki hukum perundang-undangan yang ada di Indonesia terbut, maka kedudukan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam hal ini juga telah dipertegas dalam UUP3 melalui Pasal 2. Untuk mengetahui maksud dari penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara tersebut, Penjelasan Pasal 2 UUP3 merumuskan sebagai berikut:

⁵⁴⁴ A. Hamid S. Attamimi (1990) “Peranan ...”. *Op.Cit.* hal. 308.

⁵⁴⁵ Muladi (2005) “Mengali Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum”, *Jurnal Hukum Progresif*, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, Volume 1/nomor 1/April 2005, hal 35.

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara tersebut bukannya tanpa kritik. Setelah menguraikan panjang lebar, Jazim Hamidi berpendapat bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara itu di samping berlebihan juga hal itu tidak tepat. Dikatakan berlebihan, karena seharusnya cukup disebut dengan Pancasila sebagai sumber hukum materiil. Sedangkan tidak tepat, karena sumber hukum materiil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak hanya berupa Pancasila, tetapi juga Naskah Proklamasi, dan sumber hukum materiil lainnya (baik hukum yang tertulis maupun tidak tertulis).⁵⁴⁶

Jazim Hamidi tidak sependapat dengan penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Namun jika dipahami bahwa kedudukan Pancasila dalam ketatanegaraan Indonesia menempati posisi yang paling mendasar, yakni sebagai dasar negara, ideologi negara, dan sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, maka sudah pada tempatnya jika Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Konteks yuridis dan psikologis demikian menjadi berbeda jika Pancasila hanya diletakkan sebagai sumber hukum materiil, yang menjadikan kedudukannya tidak lebih sama dengan faktor-faktor sosiologis lainnya.

Berdasarkan uraian demikian itu dapat dikemukakan bahwa menempatkan Pancasila dalam posisinya sebagai sumber dari segala sumber hukum negara karena

⁵⁴⁶ Jazim Hamidi. *Op.Cit.* hal. 235.

Pancasila mengandung cita hukum (*rechtsidee*), nilai-nilai dasar, sekaligus filosofi dasar bagi penyelenggaraan kenegaraan Indonesia. Dengan posisi yang demikian, Pancasila adalah sebagai “bintang pemandu” sekaligus sebagai norma kritik (kaidah penilai/ukuran/batu uji) yang bersifat etis-filosofis, dan menjadi *margin of appreciation doctrine* dari sekalian hukum perundang-undangan yang ada.

Semua hal tersebut membawa implikasi dalam pembentukan hukum, bahwa siapapun dan lembaga apapun yang berwenang dan terlibat dalam proses pembentukan hukum niscaya tidak boleh melupakan Pancasila yang kedudukannya adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Artinya, para pembentuk hukum perundang-undangan ketika melakukan aktivitas pembentukan hukum (legislasi) harus selalu berpedoman, dibatasi, diukur, dinilai, dan dipandu oleh nilai-nilai dasar dari Pancasila, yang nilai-nilai dasar tersebut secara cerdas terangkum ke dalam sila-sila Pancasila.⁵⁴⁷

Demikian halnya dengan legislasi Perda. Pasal 12 UUP3 menyebutkan bahwa Perda dibentuk dalam rangka (1) penyelenggaraan otonomi daerah, (2) tugas pembantuan, (3) menampung kondisi khusus daerah, dan (4) penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apapun latar belakang pembentukan Perda – apakah karena berdasarkan perintah perundang-undangan di atasnya, ataukah dilatarbelakangi oleh kondisi khusus daerahnya – setiap pembentuk Perda harus selalu berpedoman pada Pancasila. Perdebatan tentang apakah suatu daerah dapat membentuk Perda bernuansa syariat Islam, misalnya, harusnya diukur, dinilai,

⁵⁴⁷ Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa’at (2006) *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konpress kerja sama dengan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta, hal. 171.

dibatasi, dan berpedoman pada nilai-nilai dasar (A Hamid S. Attamimi menyebut “asas hukum umum”) dari Pancasila tersebut.

Karakter cita-hukum dan nilai-nilai dasar Pancasila dalam pembentukan hukum tersebut masih sangat abstrak. Agar lebih bisa dijangkau, maka cita-hukum dan nilai-nilai dasar tersebut kemudian dijabarkan dalam asas-asas hukum. Setelah menguraikan dan membandingkan pendapat dari Bellefroid, van Eikema Hommes, van der Velde, dan Scholten, Sudikno Mertokusumo menyimpulkan asas hukum sebagai berikut:

“Asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut”.⁵⁴⁸

Satjipto Rahardjo dengan menunjuk pendapat Paton mengungkapkan bahwa asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, yang karenanya tidak berlebihan jika dikatakan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Dikatakan demikian karena dua hal, *pertama*, asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas tersebut. *Kedua*, asas hukum juga merupakan *ratio legis* (alasan) bagi lahirnya peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dan akan tetap saja ada dalam melahirkan berbagai peraturan hukum. Dari asas hukum dapat diturunkan peraturan-peraturan hukum.⁵⁴⁹

⁵⁴⁸ Sudikno Mertokusumo (1996) *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 5-6.

⁵⁴⁹ Satjipto Rahardjo (1991) *Op.Cit.* hal. 45.

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa asas-asas hukum yang dapat ditarik dari Pancasila adalah sebagai berikut:

1. *Asas kesatuan* dan persatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia. Hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia.
2. *Asas Ke Tuhanan* mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentang dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.
3. *Asas demokrasi* mengamanatkan bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan. Kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya.
4. *Asas keadilan sosial* mengamanatkan bahwa semua warganegara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama dihadapan hukum.⁵⁵⁰

UUP3 melalui Pasal 6 ayat (1) telah mengkonstatasi asas-asas muatan materi yang harus dipedomani oleh pembentuk hukum ketika merumuskan materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas-asas yang harus dimasukkan oleh pembentuk hukum dalam materi muatan peraturan perundang-undangan adalah meliputi sebagai berikut: (a) asas pengayoman; (b) asas kemanusiaan; (c) asas kebangsaan; (d) asas kekeluargaan; (e) asas kenusantaraan; (f) asas bhineka tunggal ika; (g) asas keadilan; (h) asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) asas ketertiban dan kepastian hukum; dan (j) asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Bagaimana agar *lawmakers* dapat merangkai asas-asas hukum tersebut ke dalam materi muatan perundang-undangan sehingga produk hukum yang dibentuk merupakan derivasi dari asas-asas Pancasila dan asas-asas materi muatan pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan, memberikan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian bagi subjek yang

⁵⁵⁰ Mochtar Kusumaatmadja (1995) "Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang. *Makalah*. Hal. .97.

dituju? Kiranya patut diperhatikan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas “dapat dilaksanakan”.

Sesuai dengan Penjelasan Pasal 5 huruf d UUP3 bahwa yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara *filosofis*, *yuridis*, maupun *sosiologis*. Agar bisa mencapai hal tersebut, maka para pembentuk hukum niscaya harus melakukan suatu pengkajian dan penelitian terlebih dahulu dengan fokus pada kelayakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk baik dari sisi filosofis, yuridis, maupun sosiologinya. Tanpa adanya usaha seperti itu terlebih dahulu, dapat dikatakan bahwa pembentuk hukum tidak berpedoman pada asas pembentukan hukum yang baik.

B.3. Jalinan Nilai Pancasila dengan Prinsip Dasar Demokrasi dalam Demokrasi Indonesia

Dikaitkan dengan sistem politik, maka penelusuran terhadap cita-hukum, nilai-nilai dasar dan asas-asas hukum yang terdapat dalam Pancasila sebagaimana yang telah diuraikan di atas akhirnya berujung pada simpulan bahwa sistem politik Indonesia adalah sistem politik demokratis. Hal ini tercermin dari nilai dasar “kerakyatan”, “partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik”, dan asas hukum “demokrasi” dalam Pancasila, yang menunjuk pada sistem politik demokratis.⁵⁵¹

⁵⁵¹ Demokrasi berdasarkan falsafah Pancasila sebenarnya tidak sekedar bermakna demokrasi politik, namun juga meliputi demokrasi dalam kehidupan sosial, kehidupan ekonomi, dan sebagainya.

Dalam konstataasi Musthafa Kamal Pasha et.al., nilai dasar kerakyatan (paham kerakyatan) ini jika diterapkan dalam lapangan sosio-politik akan menjelmakan diri dalam wujud paham demokrasi. Selanjutnya Pasha et.al. menyatakan bahwa demokrasi berdasarkan filsafat Pancasila bukan semata-mata berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan, namun di samping sebagai alat demokrasi, ia juga merupakan satu keyakinan (*geloof, belief*). Dikatakan sebagai keyakinan karena hanya dengan:

- a. Prinsip demokrasi sajalah yang diyakini sebagai satu-satunya alat yang paling sesuai dengan hakikat manusia selaku makhluk Tuhan.
- b. Prinsip demokrasi sajalah yang diyakini sebagai satu-satunya alat yang sesuai dengan hakikat manusia selaku makhluk sosial.
- c. Prinsip demokrasi sajalah satu-satunya alat yang sesuai dengan hakikat manusia selaku makhluk individu.⁵⁵²

Sistem politik demokratis Indonesia adalah dibangun melalui kerangka demokrasi yang berlandaskan Pancasila. Di era Orde Baru, gagasan demokrasi politik yang dibangun berdasarkan Pancasila tersebut lazim dinamakan dengan istilah “demokrasi Pancasila”. Titik tolak bangunan demokrasi berdasarkan Pancasila baik era Orde Baru maupun era sesudahnya tampaknya masih tetap sama, yakni berdasarkan pada rumusan sila keempat Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan”. Hanya yang kemudian membedakan adalah terjadinya pergeseran tentang paham kedaulatan rakyat dari semula kedaulatan berada di tangan rakyat dan “dilakukan sepenuhnya oleh MPR” kemudian diamandemen menjadi “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Untuk memperoleh pemahaman tentang demokrasi Pancasila (dalam konteks politik) pada masa lalu tersebut, berikut diuraikan beberapa rumusannya. Menurut hasil

⁵⁵² Musthafa Kamal Pasha (at.al.). *Op.Cit.* hal. 184.

Seminar Angkatan Darat II, Agustus 1966, demokrasi Pancasila berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, hak-hak asasi manusia dijamin, dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional.

Simposium Hak-hak Asasi Manusia, Juni 1967 merumuskan: demokrasi pancasila adalah demokrasi yang dalam penerapannya sesuai dengan kenyataan dan cita-cita masyarakat Indonesia, setelah menderita di bawah rezim Nasakom, untuk lebih memerlukan pembinaan daripada pembatasan sehingga menjadi suatu *political culture* yang penuh vitalitas.⁵⁵³

Mengikuti pendapat Musthafa Kamal Pasha et.al., demokrasi Pancasila memiliki karakter yang khas. Kekhasannya adalah terletak pada sila keempat Pancasila yang terikat dengan sila pertama, kedua, dan ketiga. Adanya keterikatan dengan sila-sila lainnya itulah, demokrasi Pancasila adalah demokrasi khas yang tidak bebas nilai, dan karenanya ia memiliki parameter tertentu. Ketiga nilai yang mengikat dan menjadi karakter khas demokrasi Pancasila tersebut ialah sebagai berikut:

- (1) Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang sepenuhnya bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Hal ini maksudnya adalah nilai-nilai ajaran Tuhan haruslah dijadikan sumber sekaligus parameter pelaksanaan demokrasi;
- (2) Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang sepenuhnya bertanggung jawab kepada kemanusiaan. Ini artinya bahwa praktik demokrasi harus didasarkan pada kepentingan dan kemaslahatan kemanusiaan/rakyat secara keseluruhan;

⁵⁵³ Miriam Budiardjo. *Op.Cit.* hal. 74-75.

- (3) Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang sepenuhnya bertanggung jawab dan didasari pada asas pelestarian keutuhan, kesatuan, dan persatuan bangsa serta negara Indonesia.⁵⁵⁴

Selaras dengan pendapat tersebut, A.A. Oka Mahendra menegaskan bahwa Pancasila sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 memberikan tempat yang terhormat bagi demokrasi. Sila keempat Pancasila yang terpadu dengan sila-sila lainnya secara bulat dan utuh merupakan landasan falsafah demokrasi yang sesuai dengan kepribadian dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Sukarna melalui buku *Sistem Politik* antara lain menegaskan bahwa: “Falsafah Pancasila itu sendiri sebagai suatu doktrin demokrasi”, dan “Dalam sila-sila Pancasila tersirat dan terkandung asas dan sistem demokrasi ...”.⁵⁵⁵

Lebih lanjut A.A. Oka Mahendra menguraikan bahwa demokrasi Pancasila menempatkan hak-hak demokrasi selaras dan seimbang dengan tanggung jawab. Perbedaan pendapat dalam alam demokrasi Pancasila dipandang sebagai hal yang wajar. Namun harus disadari bahwa perbedaan pendapat itu bukan untuk dipertentangkan melainkan untuk dipertemukan secara musyawarah dan mufakat di mana kepentingan umum dan kepentingan bersama harus diutamakan.⁵⁵⁶ Barang tentu pengutamaan kepentingan umum atau kepentingan bersama ini merupakan karakter khas berikutnya dari demokrasi Pancasila. Hal ini disebabkan titik tolak filsafat Pancasila adalah paham integralistik Indonesia yang berlandaskan pada asas kekeluargaan dan kebersamaan.

⁵⁵⁴ Musthafa Kamal Pasha. *Op.Cit.* hal, 189. Pernyataan demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang khas dengan ciri-ciri pokoknya yang mengacu pada Pancasila tersebut juga dikemukakan oleh Arifin Rahman. *Op.Cit.* hal. 182.

⁵⁵⁵ A.A. Oka Mahendra. *Op.Cit.* hal. 142.

⁵⁵⁶ *Ibid.* hal. 144.

Dalam demokrasi Pancasila, pemilu dipandang sebagai bagian yang cukup penting, sebab pemilu adalah wujud yang paling nyata dari kehidupan demokrasi. Melalui pemilu, rakyat secara langsung memilih wakil-wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan yang akan membawa suara rakyat dalam pengambilan keputusan politik yang menentukan masa depan bangsa. Melalui pemilu akan diperoleh dan disusun anggota DPR, DPRD, dan MPR.

Dengan demikian, dalam demokrasi Pancasila, eksistensi lembaga perwakilan menjadi sangat penting. Lebih-lebih posisi MPR. Lembaga ini dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan karenanya lembaga ini adalah sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Tidak itu saja, MPR adalah pemegang kedaulatan negara. Hal ini tampak jelas dari bunyi Penjelasan Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen menegaskan bahwa: “Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang **kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas**” (cetak tebal penstudi).⁵⁵⁷

Dalam pandangan Darji Darmodiharjo dan Shidarta, demokrasi Pancasila yang berdasarkan rumusan sila keempat Pancasila tersebut tergambar jelas bahwa rakyat dalam menjalankan kekuasaannya memakai sistem perwakilan. Sedangkan keputusan yang dibuat, haruslah berdasarkan kepentingan rakyat secara keseluruhannya yang diambil melalui musyawarah dan dijalankan dengan penuh tanggung jawab baik kepada Tuhan Yang Maha Kuasa maupun kepada rakyat yang diwakili.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ *Ibid.* hal. 145-148.

⁵⁵⁸ Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op. Cit.* hal. 219-220.

Berdasarkan seluruh nukilan pendapat di atas dapat dikemukakan bahwa gagasan utama dari demokrasi Pancasila era Orde Baru adalah demokrasi perwakilan. UUD Tahun 1945 pun mengkonstatasi tipe demokrasi perwakilan. Melalui para wakil-wakilnya yang dipilih lewat pemilu, diasumsikan suara rakyat akan dibawa dan diperjuangkan untuk menjadi suatu keputusan yang populis (berdasarkan kepentingan rakyat) dan harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa sekaligus kepada rakyat pemilihnya. Dengan demikian dalam demokrasi Pancasila, pemilu menjadi instrumen yang sangat penting karena melalui pemilulah para wakil dipilih dan diyakini bekerja dan membuat keputusan dengan penuh tanggung jawab untuk kepentingan rakyat dan dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Ternyata gagasan demokrasi Pancasila seperti tersebut di atas gagal diwujudkan oleh Orde Baru. Demokrasi Pancasila yang dipraktikkan justru menegasikan dan meminggirkan prinsip dasar demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat dan partisipasi politik termasuk partisipasi publik dalam pembentukan hukum, serta nilai dasar Pancasila yang intinya adalah harmoni. Seperti yang diketahui, rezim Orde Baru yang menempuh pilihan stabilitas politik dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi harus dibayar mahal dengan pilihan sistem politiknya yang tidak demokratis⁵⁵⁹ atau menjalankan kebijakan politik yang sarat dengan sikap diktator.⁵⁶⁰

Kegagalan tersebut dapat dicermati dari perspektif praksis demokrasi (dimensi operatif). Pada tataran praksis/operatif, Orde Baru dengan demokrasi Pancasilanya justru melahirkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang berakibat

⁵⁵⁹ Moh. Mahfud MD. (1999) *Hukum dan Pilar ...* hal. 212.

⁵⁶⁰ Kholid O. Santoso. *Op.Cit.* hal. 108.

munculnya ketimpangan sosial-ekonomi dan ketidakadilan kehidupan rakyat. Selama berada di bawah rezim Orde Baru rakyat merasa hak-hak politiknya dipasung, kehidupan pers yang tidak bebas, dan pemberlakuan UU Anti Subversif terhadap orang/kelompok yang orientasi politiknya berseberangan dengan Orde Baru.⁵⁶¹ Hukum yang diproduksi pun berkarakter konservatif/elitis/represif karena sistem politik yang mendasarinya berwatak otoriter. Sistem politik yang otoriter demikian itu adalah suatu praksis politik yang tentu sangat bertolak belakang dengan gagasan dasar dari para ahli tentang demokrasi Pancasila.⁵⁶²

Pada tataran Konstitusi, yakni pada rumusan Pasal 1 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen mengandung beberapa kelemahan. Seperti yang telah dikemukakan di atas, demokrasi di Indonesia adalah menganut tipe demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan Pancasila ini, setelah wakil rakyat terpilih lewat pemilu, kedaulatan rakyat beralih kepada wakilnya, khususnya beralih kepada MPR sebagai institusi kenegaraan yang melaksanakan secara penuh kedaulatan rakyat sekaligus sebagai pemegang kedaulatan negara yang kekuasaannya tidak terbatas. Terminologi “pelaksana penuh” kedaulatan rakyat seperti ini bermakna bahwa pelaksanaan kedaulatan tidak dibagi-bagi dengan institusi yang lain di luar MPR.

Dimensi operatif demokrasi Pancasila demikian itu jelas tidak sesuai dengan makna hakiki dari rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan rakyat). UUD Tahun 1945 memang mencantumkan adanya kekuasaan tertinggi ditangan rakyat

⁵⁶¹ *Ibid.* hal. 132

⁵⁶² Tentang hubungan antara sistem (konfigurasi) politik dengan karakter produk hukum yang demikian itu selanjutnya dapat dilihat hasil studi disertasi Moh. Mahfud MD yang telah dibukukan dengan judul: “Politik Hukum Indonesia” serta buku-bukanya yang lain dengan topik bahasan yang sama.

yang akan dilakukan sepenuhnya oleh sebuah Majelis Perwakilan Rakyat (Pasal 1 ayat 2).

Namun terdapat ketidakjelasan mengenai:

- a. kriteria serta proses keanggotaan untuk anggota DPR; mewakili siapa atau mewakili aspirasi apa sesungguhnya anggota DPR yang dimaksud dalam pasal tersebut;
- b. kriteria serta proses keanggotaan untuk anggota Utusan Daerah dalam MPR;
- c. kriteria serta proses keanggotaan untuk anggota Utusan Golongan dalam MPR;
- d. ketidakjelasan a, b, dan c tentang komposisi jumlah keanggotaan serta bentuk pertanggungjawabannya.⁵⁶³

Sebagai lembaga yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR memiliki kekuasaan yang sangat besar. Arah kebijakan negara yang paling penting diputuskan oleh institusi ini. Ketidakjelasan ini tentu saja menguntungkan elite yang dapat menginterpretasikan UUD Tahun 1945 sesuai keinginannya. Akhirnya, pengejawantahan kedaulatan rakyat di Indonesia tergantung terhadap moralitas penguasa dalam menginterpretasikan kedaulatan rakyat yang diatur dalam UUD Tahun 1945⁵⁶⁴ yang memang memberi peluang untuk mengambil alih seluruh kedaulatan rakyat.

Konsepsi demikian itu tentunya tidak beda jauh dengan pemikiran yang pernah disampaikan oleh R. Boedisoesetyo dengan pernyataannya sebagai berikut: “*Sekali anggota-anggota itu terpilih dan terbentuk DPR, maka rakyat yang berdaulat itu tidak mempunyai wewenang lagi untuk menjatakan kemauannya*”.⁵⁶⁵ Pemikiran tersebut tampak mirip dengan pemikiran A. Hamid S. Attamimi. Dalam pemikiran Attamimi, rakyat itu dibagi menjadi dua, yakni rakyat yang berdaulat dan rakyat yang memerintah.

⁵⁶³ M. Kurniawan Ginting dan Diding Sakri. “Telaah Konstitusional tentang Kedaulatan Rakyat di Indonesia” *Makalah* disampaikan pada Forum Diskusi Interseksi, “Civil Rights dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia II” di Kuningan, 27-29 Januari 2003, hal. 4. Lihat dalam http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah_konstitusional.html.

⁵⁶⁴ *Ibid.*

⁵⁶⁵ R. Boedisoesetyo *Loc.Cit.*

Rakyat yang berdaulat dapat ‘berdaulat’ hanya selama satu setengah menit dan itu hanya lima tahun sekali, yakni ketika rakyat masuk ke dalam kotak suara untuk memilih wakilnya. Itulah saat sebenarnya rakyat berdaulat. Setelah itu kedaulatan rakyat akan menjelma ke dalam MPR, dan selanjutnya akan menjelma lagi kepada presiden sebagai mandataris MPR. Dengan demikian, menurut Attamimi, presiden adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam pengertian sehari-hari.⁵⁶⁶

Kerangka dasar demokrasi demikian itu dikritik baik oleh Adnan Buyung Nasution maupun oleh Yusril Isha Mahendra. Menurut Nasution, posisi MPR seperti itu berawal dari diterimanya paham integralistik Prof. Soepomo yang memposisikan MPR sebagai pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga memiliki kekuasaan tertinggi, karena institusi ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Ketika MPR terbentuk, rakyat tak lagi memiliki kedaulatan sebab telah habis diserahkan kepada MPR dalam bentuk pemberian suara pada pemilu. Dengan dipilihnya Presiden oleh MPR, kedaulatan rakyat habis dipegang dan dijalankan oleh Presiden. Konsekuensinya Presiden memiliki kewenangan yang luas dan tak terbatas. Inilah yang menurut Nasution merupakan kelemahan mendasar dari paham integralistik Soepomo.

Yusril Isha Mahendra juga mengkritik kerangka demokrasi yang demikian itu. Pemikiran integralistik Prof. Soepomo yang mendapat legitimasi keilmuan oleh A. Hamid S. Attamimi tersebut, menurut Mahendra sangat kontroversial. Sebenarnya ide *integralis state* dari Spinoza yang diambil dari Hegel dan lain sebagainya itu bukanlah

⁵⁶⁶ Yusril Isha Mahendra (1998) “Menelaah Format Politik Orde Baru”. Dalam Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (Ed.) *Hukum dan Kekuasaan*. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal. 31.

kedaulatan rakyat, namun kedaulatan negara. Menurut Mahendra, jika kedaulatan ada pada rakyat, maka pemerintah yang terbentuk jika akan membuat keputusan seharusnya bertanya dan minta izin lebih dahulu kepada rakyat.

Jika kedaulatan itu pada negara, maka negara akan berubah menjadi negara perizinan, sehingga apabila rakyat mau berbuat sesuatu harus minta izin lebih dulu kepada negara. Hal seperti itu yang terjadi pada era Orde Baru, sehingga tepat jika dikatakan bahwa kedaulatan rakyat bergeser menjadi kedaulatan negara. Inilah kontroversi paham integralistik Prof. Soepomo yang memperoleh legitimasi dalam pemikiran A. Hamid S. Attamimi.⁵⁶⁷

Terlebih lagi dengan posisi MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dan pemegang kedaulatan negara yang bisa saja membuat putusan yang manipulatif atas nama rakyat, kesan elitis seperti itu semakin memperoleh pembenaran. Dengan dipilihnya Presiden oleh MPR – yang bisa saja tanpa persetujuan rakyat – kedaulatan rakyat kemudian dipegang dan dijalankan oleh Presiden. Konsekuensinya, meski menurut Penjelasan UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen) kekuasaan presiden “tidak tak terbatas”, namun menurut Adnan Buyung Nasution, presiden memiliki kewenangan yang luas dan tak terbatas.⁵⁶⁸

Kuatnya dominasi eksekutif terhadap kekuasaan negara lainnya berimplikasi pada lemahnya lembaga perwakilan dihadapan lembaga eksekutif. Dalam proses legislasi, posisi DPR – termasuk DPRD – sangat lemah dihadapan eksekutif. Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen) disebutkan bahwa “Presiden

⁵⁶⁷ *Ibid.* hal. 30-31.

⁵⁶⁸ Adnan Buyung Nasution. *Loc. Cit.*

memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR”. Menurut Pasal 21 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen disebutkan bahwa meski suatu RUU usul inisiatif telah disetujui DPR namun jika tidak disahkan Presiden, maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan kembali dalam persidangan DPR. Secara konseptual, hal ini mengandung arti bahwa UUD Tahun 1945 memberikan kewenangan penuh kepada presiden untuk membentuk UU, meski dengan persetujuan DPR.

Kosepsi legislasi yang demikian itu juga terjadi di tingkat daerah. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa keputusan-keputusan penting yang dibuat oleh DPR maupun DPRD (Provinsi/ Kabupaten/Kota) tidak lain adalah sekedar formalitas persetujuan atas kehendak dan kebijakan eksekutif. Konsep dan praktik seperti itu menjadikan lembaga perwakilan yang seharusnya melaksanakan kedaulatan rakyat pada akhirnya tereduksi oleh kekuatan eksekutif, sehingga dalam era Orde Baru muncul sinisme masyarakat terhadap lembaga perwakilan sebagai *rubber stamp* (tukang stempel) atas kebijakan yang dibuat eksekutif.

Dalam pemikiran A. Hamid S. Attamimi, kondisi seperti itu merupakan implikasi konsep pembagian rakyat antara ”rakyat yang berdaulat” dan ”rakyat yang memerintah”. Terhadap posisi DPR, menurut Attamimi, DPR adalah wakil dari rakyat yang diperintah oleh presiden. Jadi, DPR adalah wakil dari rakyat sebagai *citoyen* (= rakyat yang diperintah), bukan sebagai rakyat sebagai *suyen* (= yang berdaulat). Dengan posisi yang demikian, kekuasaan presiden menjadi dominan dihadapan DPR. Legitimasi demikian diperoleh secara konstitusional lewat UUD Tahun 1945. Jadi, dominasi

kekuasaan presiden juga meliputi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Jika muncul tengara bahwa UUD Tahun 1945 menganut *executive heavy*, hal itu tidak bisa disalahkan.⁵⁶⁹

Berdasarkan pada praktik yang demikian itu, Sayidiman Suryohadiprojo sampai pada simpulan bahwa penyelenggaraan demokrasi Pancasila mengandung dua hal sekaligus, yakni kekuatan dan kelemahan. Kekuatannya terletak pada posisi eksekutif yang tidak dapat digoyahkan, paling tidak selama lima tahun. Kelemahannya adalah bahwa dengan kuatnya posisi eksekutif tersebut berbanding terbalik dengan kedaulatan rakyat yang sangat lemah, bahkan hilang sama sekali. Padahal tujuan demokrasi Pancasila adalah berfungsinya kedaulatan rakyat di Indonesia.⁵⁷⁰

Menurut Franz Magnis-Suseno, demokrasi perwakilan memiliki dua kelemahan utama. *Pertama*, rakyat tidak langsung dapat membuat undang-undang, melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Keputusan-keputusan yang paling penting dalam kenyataannya diambil oleh beberapa orang saja. Maka dalam demokrasi perwakilan akan muncul unsur elitisme. Elitisme ini ditandai dengan terbatasnya implementasi asas ketebukaan dan akhirnya terbatas juga partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. *Kedua*, demokrasi perwakilan dapat menjadi totaliter. Hal ini terjadi jika mayoritas rakyat memutlakkan kehendaknya.⁵⁷¹ Demokrasi perwakilan juga bisa terjebak menjadi oligarkis jika minoritas memutlakkan kehendaknya terhadap mayoritas rakyat.

⁵⁶⁹ Yusril Ihya Mahendra. *Op.Cit.* hal. 31-32.

⁵⁷⁰ Sayidiman Suryohadiprojo (1992) *Pancasila, Islam, dan ABRI*. Sinar Harapan, Jakarta.

⁵⁷¹ Franz Magnis-Suseno (1990) *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 290-293.

M. Sastrapratedja telah memperingatkan bahwa acapkali dimensi operatif dari ideologi bisa saja tidak sesuai dengan dimensi fundamentalnya. Hal ini terbukti pada praksis demokrasi Pancasila era Orde Baru. Dilihat dari dimensi fundamental, demokrasi Pancasila adalah berlandaskan pada kedaulatan rakyat. Namun ketika dioperasionalkan, kedaulatan rakyat tersebut diambil alih semuanya menjadi kedaulatan MPR dan selanjutnya beralih kepada presiden. Di samping itu, DPR yang seharusnya merupakan representasi kedaulatan rakyat, justru menjadi *citoyen* (rakyat yang diperintah), bukan sebagai sebagai *suyen* (yang berdaulat).

Tidak adanya suatu sarana yang berkepastian dalam membingkai dimensi fundamental dengan seksama, maka dengan mudah dimensi tersebut dibelokan pada saat dioperasionalkan. Berbagai penelitian sudah menunjukkan hal itu, misalnya studi Moh. Mahfud MD, yang menyimpulkan bahwa konfigurasi politik demokrasi Pancasila era Orde Baru menampakkan karakter yang otoriter. Karakter otoritarianisme seperti itu jelas bertolak belakang dengan dimensi fundamental Pancasila dan prinsip dasar demokrasi yang mengidealkan kedaulatan rakyat dan partisipasi rakyat secara berkelanjutan.

Setelah UUD Tahun 1945 diamandemen hingga empat kali, gagasan tentang demokrasi Indonesia juga mengalami amandemen. MPR bukan lagi pelaksana penuh kedaulatan rakyat, demikian halnya dengan presiden pun juga bukan pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana yang terkonstruksi dalam UUD Tahun 1945 sebelum amandemen. Hal ini tampak dari Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 (amandemen) yang

merumuskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Perubahan tersebut tidak merubah filosofi dasar (dimensi fundamental) demokrasi Indonesia pascaamandemen UUD Tahun 1945, yakni tetap berdasarkan pada sila keempat Pancasila. Tidak berubahnya filosofi dasar demokrasi Indonesia saat ini dikarenakan Pembukaan UUD Tahun 1945 tidak mengalami perubahan. Selama ini telah muncul kesepakatan nasional bahwa mengubah Pembukaan UUD Tahun 1945 berarti sama dengan membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengubah Pembukaan UUD Tahun 1945 sama dengan mengganti dasar negara yang berarti juga membubarkan Negara Indonesia yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945.

Dengan tidak berubahnya rujukan filosofi dasar demokrasi saat ini berarti demokrasi Indonesia adalah tetap menganut tipe demokrasi perwakilan. Kendati filosofi dasarnya tetap, namun terjadi pergeseran konsep kedaulatan rakyat sehingga menggeser pula kewenangan institusi pelaksana demokrasi. MPR dan Presiden tidak dikonstruksikan lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Dengan demikian presiden bukan pemegang kedaulatan rakyat. Meski presiden dipilih langsung oleh rakyat, namun tidak ada satu pasal pun dalam UUD Tahun 1945 yang merumuskan presiden sebagai pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat.

DPR yang dulu di bawah dominasi presiden, saat ini telah bergeser kedudukannya menjadi seimbang. Bahkan muncul tengara justru setelah amandemen UUD Tahun 1945, kedudukan DPR menjadi lebih kuat dibanding dengan kedudukan

presiden (*legislative heavy*).⁵⁷² Aturan dasar dalam UUD Tahun 1945 memperlihatkan begitu banyaknya keputusan kenegaraan yang diambil presiden harus memperoleh pertimbangan maupun persetujuan DPR terlebih dahulu. Pemegang kekuasaan legislatif saat ini beralih dari presiden kepada DPR. Hal ini terlihat dari rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD Tahun 1945 (amandemen) yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Masalahnya adalah apakah dengan pergeseran kewenangan tersebut juga berimplikasi positif terhadap demokrasi di Indonesia pada umumnya, dan kedaulatan rakyat pada khususnya? Lebih jelasnya, apakah demokrasi Indonesia saat ini dan ke depan benar-benar telah memfungsikan dan meletakkan “kedaulatan rakyat pada posisi sebenarnya”? Maksudnya adalah bahwa rakyat “dilibatkan” secara substantif dalam setiap pengambilan keputusan kenegaraan yang penting, termasuk juga dalam legislasi. Adanya keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan inilah yang menunjukkan bahwa asas kedaulatan rakyat tidak saja dihormati, namun juga diakui eksistensinya. Semua pertanyaan itu sebenarnya ditujukan untuk melihat apakah rakyat masih berkuasa penuh dalam sistem “permusyawaratan/perwakilan”.

Teori demokrasi partisipatif memandang bahwa hal paling esensial dari demokrasi adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warga negara. Inilah yang melandasi pemahaman bahwa demokrasi sebenarnya harus meletakkan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di atas segalanya. Untuk bisa mewujudkan hal itu niscaya harus didasarkan pada tiga hal, yaitu (1) kebebasan, (2)

⁵⁷² Untuk menunjukkan kuatnya posisi DPR, Pasal 7C UUD Tahun 1945 merumuskan sebagai berikut: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”.

persamaan, dan (3) partisipasi publik dalam sekalian aktivitas politik yang akan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat luas. Inilah yang sebenarnya yang merupakan prinsip dasar demokrasi itu.

Demokrasi seharusnya merupakan rangkaian jalinan antara kedaulatan rakyat dengan partisipasi warga negara secara berkelanjutan, yang di dalamnya harus memungkinkan adanya kebebasan dan persamaan dari setiap individu dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan elite. Hal demikian ini tampaknya sulit untuk dihadirkan oleh demokrasi liberal. Fung dan Wright menegaskan bahwa “mekanisme politik representasi ala liberal tampak tak efektif lagi dalam merengkuh ide pokok demokrasi: memfasilitasi keterlibatan aktif warganegara, mendorong konsensus politik melalui dialog, merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan publik ...”.⁵⁷³

Demokrasi perwakilan yang berkuat pada hal-hal yang sifatnya prosedural dengan penekanan pada rekrutmen elite politik melalui pemilu cenderung mengabaikan prinsip dasar demokrasi yang berintikan kedaulatan rakyat dan partisipasi warga negara secara berkelanjutan. Hal itu berarti tidak meletakkan rakyat (*demos/populus*) sebagai titik sentral demokrasi. Jika demokrasi perwakilan dilaksanakan menurut prinsip dasarnya, maka rakyat harus mendapatkan akses pengaruh dalam pembuatan keputusan politik. Ini artinya, jika demokrasi ingin dikembalikan pada prinsip dasarnya, celah di antara dua pemilu harus diisi dengan partisipasi politis warga negara dalam arti seluas-luasnya.⁵⁷⁴

⁵⁷³ Archon Fung & Erik Olin Wright. *Loc.Cit.*

⁵⁷⁴ F Budi Hardiman. *Loc.Cit.*

Pengisian celah di antara dua pemilu dengan aktivitas partisipasi politis warga negara akan menunjukkan bahwa demokrasi berjalan pada jalur yang benar. Dengan demikian, hak pilih warga negara dalam pemilu sudah semestinya diikuti oleh hak kontrol secara kolektif – melalui kegiatan partisipasi substantif sekalian warga negara – sebagai manifestasi kedaulatan rakyat. Ketidadaan hak kontrol kolektif tersebut, maka kedaulatan rakyat hanya sebatas memilih wakil yang akan melegitimasi para elite terpilih yang akan memegang kekuasaan. Apakah mereka akan menjalankan kehendak rakyat ataukah tidak, hal itu bukan lagi urusan rakyat.

Oleh karena itu menjadi sangat wajar jika dalam diskusi yang diselenggarakan *Kompas* dengan tema “Sewindu Reformasi Mencari Visi Indonesia 2030” di Jakarta pada tanggal 8-9 Mei 2006, kemudian muncul pertanyaan apakah demokrasi liberal (elektoral/prosedural) yang dipraktikkan di Indonesia memang merupakan pilihan bangsa Indonesia? Pertanyaan ini merupakan gugatan terhadap pilihan demokrasi yang dipraktikkan di Indonesia yang ternyata tidak membawa kesejahteraan rakyat, kecuali *euphoria* politik, yang menjadikan praktik demokrasi – dalam istilah Syafi’i Ma’arif, mantan Ketua PP Muhammadiyah) – berjalan setengah liar.⁵⁷⁵

Tesis demokrasi liberal yang menekankan pada hal-hal yang sifatnya prosedural, yang menghasilkan elite yang mengambil alih kedaulatan rakyat, tentu telah menjauh dari gagasan-gagasan utama demokrasi yang mensyaratkan pentingnya partisipasi warga negara. John Stuart Mill mengatakan: “Tanpa partisipasi nyaris semua orang

⁵⁷⁵ *Kompas*. 19 Mei 2006, hal. 35.

ditelan ragam kepentingan pribadi dan pemuasan kebutuhan pribadi mereka sendiri”.⁵⁷⁶

Locke yang memandang kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat, secara tidak langsung juga menegaakan adanya partisipasi yang luas dalam demokrasi.

Kendati Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 (amandemen) telah merumuskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar, masalahnya adalah apa dan bagaimana yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut UUD Tahun 1945, ternyata tidak ada penjelasannya. “Kevakuman” makna konstitusional tentang apa dan bagaimana yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat tersebut tentu mengarahkan untuk memikirkan bagaimana sebaiknya konsep kedaulatan rakyat ke depan agar tidak dinegasikan oleh elite kekuasaan negara.

Eksistensi demokrasi perwakilan di Indonesia sebagai suatu tipe demokrasi yang *built in* dalam Pancasila tentunya sudah tidak mungkin ditolak. Ke depan, agar demokrasi perwakilan menurut rumusan sila keempat Pancasila tidak terjebak menjadi elitis – sehingga demokrasi di Indonesia berjalan pada “jalur yang benar” dan tanpa meninggalkan nilai-nilai Pancasila – maka nilai dasar Pancasila yang intinya adalah harmoni niscaya dijalin⁵⁷⁷ dengan prinsip dasar demokrasi. Selaras dengan harmoni sebagai nilai dasar Pancasila tersebut, Pancasila juga mengandung nilai dasar kebersamaan sebagai cerminan dari kekeluargaan dan kegotongroyongan.

Prinsip dasar demokrasi adalah meletakkan rakyat (*demos/populus*) sebagai titik sentralnya. Dengan meletakkan rakyat sebagai titik sentralnya, maka demokrasi

⁵⁷⁶ Muhammad Syihabuddin. *Loc.Cit.*

⁵⁷⁷ Menurut Kamus Bahasa Indonesia, jalin (menjalin) artinya “merangkai”. Lihat Sulchan Yasyin. *Op.Cit.* hal. 231. Disertasi ini lebih memilih menggunakan istilah “jalinan” dibanding istilah “harmonisasi” (yang berarti keserasian atau keselarasan) untuk menunjukkan bahwa suatu hal yang akan dijalin dengan hal lainnya tersebut tidak akan kehilangan jatidirinya.

mengharuskan hadirnya kedaulatan rakyat. Ini berarti kedaulatan rakyat tidak boleh dikurangi atau bahkan dinegasikan oleh siapa pun termasuk elite kekuasaan yang dipilih melalui pemilu.

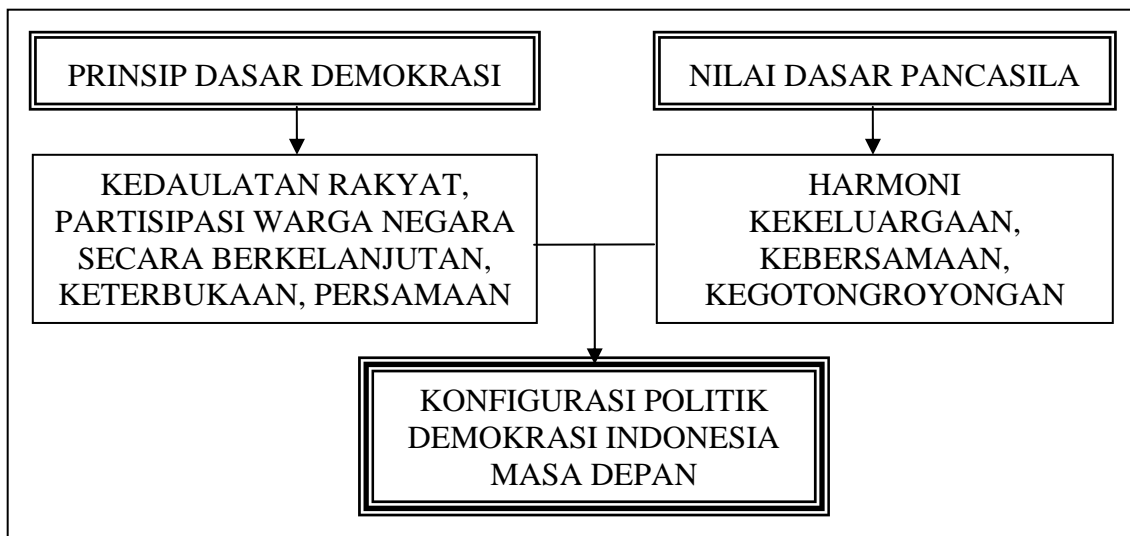
Implikasinya, agar rakyat tetap berdaulat, maka rakyat harus berpartisipasi secara substantif dan berkelanjutan dalam setiap penentuan keputusan yang berdampak kepada mereka baik secara langsung maupun tidak. Partisipasi warga negara secara berkelanjutan tersebut hanya bisa diwujudkan, jika setiap apa yang direncanakan hingga akhirnya diputuskan elite bersifat terbuka dan tidak diskriminatif baik dari prosesnya maupun implementasinya.

Dengan merangkai prinsip dasar demokrasi, yakni kedaulatan rakyat dan partisipasi rakyat secara berkelanjutan, dengan nilai dasar Pancasila yang intinya adalah harmoni yang mengandung nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan, maka kecenderungan praktek elitisme dalam interaksi politik demokrasi di Indonesia akan sesuai dengan prinsip dasar demokrasi sekaligus sesuai dengan nilai-nilai dasar Pancasila itu sendiri.

Jalinan prinsip dasar demokrasi dengan nilai dasar Pancasila tersebut secara ringkas tergambar pada Ragaan XVII berikut ini.

RAGAAAN XVII

JALINAN PRINSIP DASAR DEMOKRASI DENGAN NILAI DASAR PANCASILA DALAM KONFIGURASI POLITIK DEMOKRASI INDONESIA MASA DEPAN



C. KERANGKA PEMIKIRAN KONSEP IDEAL LEGISLASI PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

Studi ini telah menguraikan dan membuktikan bahwa dalam tataran praktikal konfigurasi politik demokrasi di Indonesia yang berdasarkan pada sila keempat Pancasila tampak cenderung elitis. Berangkat dari konfigurasi politik demokrasi yang cenderung elitis tersebut ketika berinteraksi dalam legislasi – yang dalam studi ini adalah legislasi Perda – tampaknya juga cenderung memperlihatkan watak yang elitis. Kecenderungan yang demikian ini tentu tidak sesuai dengan prinsip dasar demokrasi sekaligus dengan nilai dasar Pancasila itu sendiri.

Dari seluruh uraian dan pemikiran-pemikiran di atas juga sudah tampak bahwa konfigurasi politik demokrasi Indonesia yang berkerangkakan pada demokrasi menurut sila keempat Pancasila dan UUD Tahun 1945 yang dalam dimensi operatifnya dapat tergelencir menjadi elitis niscaya perlu diberi makna baru. Makna baru ini maksudnya adalah menggeser dari elitis ke arah partisipatif. Hal ini dimaksudkan agar kerangka operasional demokrasi menurut rumusan sila keempat Pancasila kembali sesuai dengan nilai dasar Pancasila itu sendiri sekaligus selaras dengan prinsip dasar demokrasi.

Setidak-tidaknya ada 4 (empat) kerangka pemikiran (argumentasi) yang mendasari tentang perlunya makna baru terhadap dimensi operatif demokrasi di Indonesia saat ini dan ke depan. *Pertama*, praksis interaksi politik demokratis dalam kaitannya dengan legislasi (dalam hal ini adalah legislasi Perda) seperti yang ditunjukkan pada hasil penelitian dan analisis studi penelitian ini cenderung elitis. *Kedua*, elitisme dalam legislasi dikarenakan tidak konsistennya para elite dalam memegang dimensi fundamental demokrasi berdasarkan sila keempat Pancasila. *Ketiga*, berangkat dari pemahaman Pancasila sebagai ideologi terbuka, maka demokrasi berdasarkan Pancasila memerlukan “pemikiran-pemikiran segar” agar Pancasila selalu aktual. *Keempat*, belum jelasnya tentang apa dan bagaimana yang dimaksud dengan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD Tahun 1945.

Berdasarkan uraian singkat tersebut, selanjutnya studi ini akan mengusulkan tentang konsep ideal legislasi Perda menurut perspektif demokrasi. Namun sebelumnya perlu ditunjukkan adanya kekurangsempurnaan terhadap produk akhir dari legislasi. Perencanaan dan persiapan sebaik apapun dalam legislasi pastilah harus disadari bahwa

pada akhirnya akan menghasilkan produk yang tidak sempurna. Lebih-lebih jika proses tersebut dilalui dengan tanpa perencanaan dan persiapan yang baik dan sarat dengan berbagai kepentingan yang tidak sejalan dengan kepentingan publik.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa adanya cacat tersembunyi dalam hukum perundang-undangan (peraturan perundang-undangan) sebagai hasil akhir dari legislasi tampaknya tidak bisa dihindarkan. Uraian demikian bukan untuk menimbulkan rasa pesimis dalam legislasi, justru sebaliknya merupakan upaya untuk ikut memperbaiki legislasi sehingga dihasilkan produk hukum yang sejauh mungkin menghilangkan cacat tersembunyi di dalamnya.

C.1. Kesadaran Adanya Cacat Tersembunyi dalam Hukum sebagai Produk Legislasi

Perkembangan dan pengembangan hukum di Indonesia melalui legislasi untuk saat ini adalah keniscayaan. Lebih-lebih dengan terbitnya UUP3, tampaknya perkembangan dan pengembangan hukum di Indonesia semuanya akan melalui “pintu” legislasi. Dengan kuatnya arus legislasi dalam perkembangan dan pengembangan hukum di Indonesia, bisa jadi masa depan hukum adat – sebagai hukum asli yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat Indonesia – mengalami penyurutan.

UUD Tahun 1945 (hasil amandemen) pun kurang memberi simpati pada hukum adat dengan hanya menyebutnya sebagai ‘hak masyarakat tradisional’.⁵⁷⁸ Hal ini dapat

⁵⁷⁸ Bunyi selengkapnya pasal 28i ayat (3) UUD Tahun 1945 hasil amandemen kedua tahun 2000 menyebutkan bahwa: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban”.

disimak lewat Aturan Peralihan Pasal I yang berbunyi ”Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini”, semakin jelas menunjukkan ada upaya sistematis melalui Konstitusi untuk meminggirkan eksistensi hukum adat.⁵⁷⁹

Pada dasarnya sangat disayangkan terjadinya penyurutan secara sistematis terhadap masa depan hukum adat tersebut. Jika kondisi ini yang terjadi, maka “cara berhukum” atau ber-ROL bangsa Indonesia tampak kurang begitu antusias dalam menyambut tren dunia yang menghargai kemajemukan dalam pelaksanaan ROL tersebut. Barang tentu yang kemudian niscaya dilakukan adalah berusaha secara sistematis untuk menampilkan hukum adat sejajar dalam proses legislasi. Atau setidaknya, asas-asas hukum adat diangkat dan dijadikan rujukan dalam setiap legislasi.

Legislasi dalam rangka memproduksi hukum perundang-undangan tidak bisa dilepaskan dari kerangka hukum modern. Sejak hukum modern merambah berbagai belahan dunia, maka legislasi kemudian merupakan upaya yang dipersiapkan dan dirumuskan secara matang dengan mengikuti kaidah-kaidah tertentu dalam proses pembentukannya. Mengikuti pola hukum modern yang muncul pada abad pertengahan, legislasi dilakukan oleh suatu lembaga atau pejabat tertentu, yang serba beratribut negara, yang secara legal formal memiliki kewenangan untuk itu.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ Bandingkan dengan bunyi Pasal II Aturan Peralihan UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen yang berbunyi: “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini”. Kata ‘peraturan’ dalam Pasal ini memiliki makna yang lebih luas dibanding dengan “peraturan perundang-undangan”, sebab menyangkut pula peraturan tidak tertulis, dan ini bisa menunjuk kepada hukum adat yang memang tidak tertulis.

⁵⁸⁰ T. Koopmans mengatakan bahwa legislasi semakin terasa kehadirannya dalam negara hukum modern, karena dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*) tujuan utama legislasi bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah

Sebagaimana yang tercatat dalam sejarah, pengenalan bangsa Indonesia dengan hukum modern terjadi pada saat negeri ini dijajah oleh Pemerintah kolonial Belanda. Sistem hukum Belanda yang bertradisikan Hukum Sipil diperkenalkan dan dimasukkan ke Indonesia yang kemudian bercampur (*mixed*) dengan tradisi hukum adat, adalah melalui asas konkordansi dan asas ketunggalan hukum (*eenheidsbeginsel*). Proses percampuran yang demikian ini oleh Soetandyo Wignjosoebroto disebut sebagai transplantasi hukum dari sistem hukum asing (Eropa) ke tengah tata hukum masyarakat kolonial yang khas.⁵⁸¹ Proses transplantasi demikian acap kali menimbulkan permasalahan. Bangsa Indonesia yang bertradisikan hukum adat, apakah dapat secara baik mengikuti tradisi yang terlazimkan dalam hukum modern yang pada dasarnya bukan tradisi aslinya tersebut?

Terlepas dari permasalahan tersebut, yang pasti legislasi di Indonesia telah menjadi arus utama dalam perbincangan

mengendap dalam masyarakat, namun menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto (1998) *Op.Cit.* hal.1-2.

⁵⁸¹ Perbincangan lebih jauh tentang 'transplantasi hukum' dapat dibaca dalam Soetandyo Wignjosoebroto (1995) *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Suatu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 1-8.

pembangunan hukum nasional. Hal itu tercermin dari Konsideran huruf a UUP3 yang menyebutkan sebagai berikut:

“bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan”.

Kuatnya arus pengembangan dan perkembangan hukum lewat legislasi ini juga telah memiliki justifikasi konstitusional. Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 (hasil amandemen) berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Dengan demikian istilah legislasi ini telah menjadi suatu terminologi konstitusi. Istilah ini juga muncul dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni pada Pasal 41 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.

Pada dasarnya Konstitusi tertulis dan UU telah merumuskan bahwa legislasi merupakan salah satu syarat yang relatif penting dalam pembangun hukum di Indonesia. Hal ini bukan berarti bahwa legislasi adalah suatu proses dan mekanisme yang paling sempurna

dalam menghasilkan hukum perundang-undangan. Sejak awal harus sudah muncul kesadaran bahwa produk hukum yang dihasilkan melalui legislasi pasti memiliki kekurangsempurnaan (kecacatan).

Idiom bijak yang terkenal dari orang Latin Kuno, yakni: *summum ius, summa iniuria* (hukum yang sempurna berarti pula sempurnanya ketidakadilan/keadilan tertinggi berarti pula ketidakadilan yang tertinggi) merupakan peringatan dalam kaitannya dengan pembentukan hukum yang meskipun dilakukan secara matang dan terencana pastilah tidak akan mungkin menghasilkan hukum yang sempurna. Dapat diduga, mereka sadar akan adanya potensi ketidakadilan yang inheren dalam rumusan hukum. Menurut Gustav Radbruch, potensi terjadi hukum yang tidak sempurna itu disebabkan adanya antinomi antar tiga cita hukum yaitu: keadilan, kepastian dan kemanfaatan yang niscaya sukar untuk dikonkritkan dalam satu rumusan hukum.⁵⁸²

Idiom orang Latin Kuno tersebut mengingatkan pula bahwa bagaimanapun usaha keras yang dilakukan oleh orang untuk

⁵⁸² Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.Cit.* hal. 140-141; Andang L Binawan (2003) Hukum di Pusaran Waktu. *Kompas*. 23 Januari 2003, hal. 4; Achmad Ali (2002) *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Gunung Agung, Jakarta, hal. 72.

merumuskan hukum, maka pada saat itu pula ia akan mengalami kegagalannya untuk dapat mewadahi tiga cita hukum tersebut. Jika dihubungkan dengan kenyataan, maka sejak semula sudah dapat diduga akan terjadi kegagalan yang disebabkan oleh tidak mungkin para pembentuk hukum mampu untuk merumuskan kalimat hukum yang dapat secara utuh menampilkan nilai kebenaran, menampilkan realitas, lebih-lebih menampilkan nilai keadilan.

Dalam perumusan hukum niscaya akan terjadi pereduksian atas kebenaran dan kenyataan yang penuh. Dalam istilah Satjipto Rahardjo, hal ini dikarenakan merumuskan (dan menerapkan) hukum tidak lebih sebagai *language game*.⁵⁸³ Pertanyaan yang kemudian muncul adalah “mampukah bahasa mewadahi pikiran yang ingin disampaikan?” Tidak, demikian Satjipto Rahardjo. Sebab, setiap kali suatu pikiran ingin dituangkan ke dalam kalimat, maka ia selalu mengalami risiko kegagalan. Artinya, selalu ada suasana dan makna yang tidak terwadahi dalam bahasa tulis.⁵⁸⁴

⁵⁸³ Uraian mengenai (ilmu) hukum yang mereduksi kenyataan tersebut lebih lanjut dapat dibaca dalam Satjipto Rahardjo (2004) *Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Editor Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

⁵⁸⁴ Satjipto Rahardjo (2006) *Hukum dalam Jagat ... Op.Cit.* hal. 82.

Dalam konteks merumuskan hukum yang tidak lebih sebagai *language game* ini, maka sangat tepat bunyi aksioma bahwa hukum (dalam arti peraturan perundang-undangan) itu adalah cacat sejak dilahirkan. Cacatnya adalah kegagalannya dalam merumuskan norma (yakni pencerminan kehendak masyarakat)⁵⁸⁵ yang merupakan suatu kebenaran yang sangat luas untuk dimasukkan dalam rumusan hukum yang serba sempit dan membatasi.

Menurut Satjipto Rahardjo, kecacatan hukum itu ada 2 (dua) katagori, yaitu (1) cacat yuridis, dan (2) cacat meta-yuridis. Cacat yuridis ini adalah apabila suatu produk hukum dianggap bertentangan antara satu dengan lainnya. Terjadinya cacat yuridis dikarenakan hukum (peraturan perundang-undangan) itu diletakkan dalam suatu sistem yang namanya tata hukum, yang dalam posisi seperti itu akan tampak apakah kaitan suatu aturan hukum itu – baik antar pasal, antar bagian, dan juga asas hukumnya – bertentangan dengan sistem besar yang menjadi induknya atau tidak.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ Satjipto Rahardjo (1991) *Ilmu ... Op.Cit.* hal. 30. Norma yang berasal dari kata Inggris *norm* dialihbahasakan Arief Sidharta dengan ‘kaidah’ (J.J. H. Bruggink, *Rechtsreflecties*. Diterjemahkan oleh Arief Sidharta (1996) *Refleksi tentang Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 88).

⁵⁸⁶ Satjipto Rahardjo (2003) *Sisi-Sisi ... Op.Cit.* hal. 144-145.

Sedangkan cacat yang bersifat meta-yuridis menunjukkan keterkaitan suatu produk hukum di luar persoalan yuridis, seperti keterkaitannya dengan politik, ekonomi, dan sosio-kultural. Cacat meta-yuridis ini biasanya dimulai pada saat orang, misalnya, mempersoalkan: apakah besaran denda hukum itu realistis secara ekonomi?; di bidang politik, bagaimana jika suatu produk hukum itu menimbulkan instabilitas politik?; apakah suatu hukum yang dibentuk dimaksudkan untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) tidak akan bertentangan secara sosio-kultural? Dilihat secara sosio-kultural, tidak jarang suatu peraturan perundang-undangan itu bersifat *kriminogen*. Artinya, suatu hukum yang bertujuan “baik”, ketika diterapkan bisa berakibat yang sebaliknya.⁵⁸⁷

Dalam konteks yang demikian, maka hukum yang berkarakter represif sebagaimana yang diintrodusir Nonet dan Selznick,⁵⁸⁸ hukum yang bersifat positivis-instrumentalis, dan hukum yang non-relasional, bisa dimasukkan dalam kategori hukum yang cacat. Mengapa? Hal ini dikarenakan hukum-hukum tersebut hanya menjadi alat penguasa, memfasilitasi kepentingan rezim yang berkuasa, dan karenanya

⁵⁸⁷ *Ibid.* hal, 145-146.

⁵⁸⁸ Philippe Nonet & Philip Selznick. *Op.Cit.* p. 52.

terbuka terhadap intervensi kekuasaan, yang secara sosio-kultural bisa jadi bertentangan dengan kepentingan sosial secara luas. Mengikuti Nonet dan Selznick, tipe hukum tersebut tidak lebih merupakan alat penguasa, yang karenanya dalam gerak aturan-aturan hukum tersebut tidak mengikat penguasa, namun sebaliknya berfungsi untuk mengendalikan seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Hukum represif, hukum yang bersifat positivis-instrumentalis, dan hukum yang non-relasional tersebut simetris dengan apa yang oleh Adam Padgorecki sebut sebagai “hukum otoritarian”. Ada lima ciri-ciri hukum otoritarian tersebut, yakni: *pertama*, substansinya mengikat secara sepihak dan berubah-ubah sesuai keinginan penguasa. *Kedua*, aturan hukum dipakai sebagai kedok dengan cara yang lihai untuk menutupi intervensi kekuasaan yang berlebihan. *Ketiga*, penerimaan masyarakat terhadap hukum berjalan dalam kesadaran palsu. *Keempat*, sanksi-sanksi hukum potensial menimbulkan *social disintegration* dan nihilisme sosial menyebar tak terkendali. *Kelima*, tujuan akhir dari hukum adalah legitimasi

institusional yang lepas dari perosalan diterima atau tidaknya oleh masyarakat.⁵⁸⁹

Barang tentu produk hukum dari model yang demikian dapat dikatagorikan sebagai *bad law* karena dihasilkan dari “ ... *it is all Parliament's fault*”.⁵⁹⁰ Akibat dari model hukum yang demikian itu, maka aturan hukum menjadi tumpukan hasil akhir dari proses legislasi yang tidak terpikirkan (*unthinking law*) oleh rakyat, karena berada di luar kepentingan dan tangkapan rasa kesadaran mereka.⁵⁹¹

Dengan demikian, hukum yang seharusnya dipahami sebagai wahana fasilitasi terhadap apirasi rakyat secara keseluruhan sebagai subjek pengguna hukum justru ditindas oleh hukum. Inilah argumentasi untuk menunjukkan adanya cacat tersembunyi dalam hukum yang diproduksi melalui legislasi yang tidak demokratis-partisipatif dan tidak melalui logika relasional maupun logika kebersamaan.

⁵⁸⁹ S. Brodjo Soedjono (2000) “Hukum Represif dan Sistem Produksi Hukum yang Tidak Demokratis”. *Jurnal Hukum*. Nomor 13 Volume 7 – April 2000, hal. 159.

⁵⁹⁰ P.S. Atiyah (1995) *Law & Modern Society*. Oxford University Press, Oxford – New York, p. 202.

⁵⁹¹ Bonaventura de Sousa Santos (1995) *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in Paradidgmatic Transition*. Routledge, New York, p. 51.

Untuk mengoreksi terhadap produk legislasi yang cacat hukum tersebut, kemudian dimunculkan mekanisme peninjauan atau pengawasan (kontrol) hukum yang lazim disebut dengan *judicial review*. Di Indonesia, lembaga yang memiliki wewenang untuk mengontrol UU yang dianggap bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan untuk mengontrol peraturan perundang-undangan di bawah UU dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Khusus untuk mengontrol cacat tersembunyi dari Perda adalah dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu lewat Mahkamah Agung melalui mekanisme yang disebut dengan *judicial review*, dan melalui instansi “atasnya” – yakni Menteri Dalam Negeri yang memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda dan Gubernur yang memiliki kewenangan untuk mengevaluasi dan mengklarifikasi Perda Kabupaten/Kota – dengan mekanisme yang disebut *executive review*. Secara yuridis, cacat tersembunyi Perda ini dikonstruksi sebagai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Banyaknya Perda yang dibatalkan selama ini – secara nasional hingga Maret tahun 2006 mencapai 930 Perda yang bisa terus bertambah dari waktu ke waktu, sementara di lokasi penelitian ditemukan 5 Perda – memperlihatkan bahwa para pembentuk Perda ketika melakukan pembentukan Perda tampaknya tidak memperhatikan asas-asas pembentukan hukum yang baik dan tidak didasarkan pada asas-asas materi muatan hukum yang telah dirumuskan dalam UUP3 maupun dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Demikian juga berbagai Perda di lokasi Penelitian yang setelah diklarifikasi dan dievaluasi Gubernur direkomendasikan untuk diperbaiki, menunjukkan kekuranghati-hatian para pembentuk Perda dalam menderivasi asas-asas hukum dalam Perda.

Bisa diketengahkan bahwa cacat tersembunyi dalam hukum tersebut banyak dipicu melalui proses pembentukan Perda yang elitis. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, konfigurasi politik demokrasi yang elitis ketika berinteraksi dalam legislasi Perda maka akan cenderung elitis/oligarkis juga. Dengan interaksi politik demokrasi elitis yang demikian itu, maka sekaligus proses pembentukan Perda secara intensif hanya dilakukan oleh elite daerah yang terpilih secara demokratis lewat pemilu yang secara legal memiliki kekuasaan legislasi.

Ciri-ciri umum interaksi politik demokrasi elitis dalam legislasi Perda di lokasi penelitian tampak sebagai berikut: (1) dalam perencanaan Perda tidak dilakukan pengkajian dan penelitian terlebih dahulu untuk menentukan kelayakannya baik dilihat dari aspek yuridis, sosiologis, maupun filosofisnya; (2) perda yang sedang disiapkan maupun dibahas tidak semuanya dipublikasikan; (3) siapa yang diikutsertakan dalam

pembahasan Perda tergantung kepentingan elite; (4) partisipasi publik dalam legislasi Perda sangat terbatas; (5) tidak ada jaminan yuridis bahwa aspirasi yang disampaikan publik menjadi titik tolak bagi perbaikan dan penyempurnaan Perda; (6) ketika akan diputuskan menjadi Perda tidak dimintakan persetujuan publik; dan (7) tidak ada mekanisme komplain publik jika hak-hak publik dirugikan dalam proses pembentukan Perda.

Dengan ciri-ciri umum seperti itu dapat dikemukakan bahwa legislasi Perda di lokasi penelitian akan sulit menangkap kebutuhan hukum riil dan aspirasi masyarakat setempat. Legislasi yang demikian itu jelas tidak didasarkan pada 3 (tiga) dari 7 (tujuh) asas-asas pembentukan Perda yang baik, yang meliputi: “asas keterbukaan”, “asas dapat dilaksanakan”, dan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”. Jika dicermati, ketiga asas tersebut semuanya mengarah kepada gagasan konfigurasi politik demokrasi yang partisipatif, yang menjadikan legislasi Perda sebagai wahana yang manusiawi dalam mengangkat harkat dan martabat manusia. Namun, karena memang interaksi politiknya cenderung elitis, maka dalam proses pembentukan Perda juga cenderung elitis/oligarkis.

Dengan legislasi Perda seperti itu, maka pembentukan Perda semakin jauh dari harmoni dan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila yang mengidealkan nilai kebersamaan, kegotong royongan, dan kekeluargaan. Karena elitis, maka penggarapan “proyek” berdasarkan nilai kebersamaan dan harmoni menurut Pancasila tidak pernah terwujud dalam legislasi Perda.

Hal tersebut juga dapat diartikan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum belum atau bahkan tidak menginspirasi para pembentuk Perda untuk

mewujudkan Perda yang baik, dalam arti memenuhi dan meliputi aspek filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis. Jika demikian halnya, maka tidak dapat ditolak asumsi bahwa Perda sebagai produk akhir dari legislasi yang elitis akan menimbulkan cacat tersembunyi di dalamnya, baik cacat yang bersifat yuridis maupun cacat yang bersifat meta-yuridis.

C.2. Demokrasi Elitis-Populis sebagai Konsep Ideal Legislasi Peraturan Daerah

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa kerangka demokrasi di Indonesia saat ini tetap berdasar pada Pancasila, khususnya sila keempat Pancasila. Telah dikemukakan pula bahwa berdasarkan pembacaan terhadap rumusan sila keempat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi Indonesia adalah menganut tipe demokrasi perwakilan yang menempatkan pemilu sebagai wahana paling legal untuk menunjukkan bahwa demokrasi telah diterapkan di Indonesia.

Peninjauan terhadap berbagai literatur yang ada maupun penelaahan terhadap berbagai konsepsi yang muncul dari berbagai pendapat yang selama ini berkembang terkait dengan demokrasi perwakilan (liberal/elektoral) ini menunjukkan bahwa tipe demokrasi seperti ini pada dasarnya sangat mengagungkan prosedur demokrasi. Dalam demokrasi liberal ini, pemilu sebagai prosedur demokrasi menjadi penting dalam rangka untuk memperoleh elite yang diandaikan akan mewakili kedaulatan rakyat.

Menurut Al. Andang L. Binawan ada “bohong besar dalam sistem demokrasi perwakilan yang diterapkan di banyak negara, termasuk Indonesia”. Lebih lanjut Binawan berpendapat sebagai berikut:

“Memang, demokrasi langsung *ala* Athena pada masa Yunani kuno tidak mungkin lagi, tetapi tidak mencermati bohong besar itu berarti begitu saja melegitimasi hukum yang bohong, bohong besar yang dimaksud di sini adalah makin tipisnya relasi antara mereka yang menyebut diri wakil rakyat dengan yang diwakili. Secara ekstrem bisa dikatakan bahwa yang ada adalah relasi yang bohongan, relasi pura-pura, sehingga hukum yang menjadi produknya pun secara epistemologis, bukan politis, adalah hukum yang bohong. Hukum diterima warga bukan karena berdasar pada ciri relasionalnya melainkan berdasar pemaksaannya. Hal ini pun disebut sebagai hukum *ad baculum*”.⁵⁹²

Demokrasi perwakilan yang demikian itu, seperti yang dikatakan oleh Franz Magnis-Suseno, memiliki dua kelemahan yaitu: *pertama*, rakyat tidak langsung dapat membuat undang-undang, melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Keputusan-keputusan yang paling penting dalam kenyataannya diambil oleh beberapa orang saja. Maka dalam demokrasi perwakilan akan muncul unsur elitisme. Elitisme ini ditandai dengan terbatasnya implementasi asas ketebukaan dan akhirnya terbatas juga partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. *Kedua*, demokrasi perwakilan dapat menjadi totaliter jika mayoritas rakyat memutlakkan kehendaknya, dan tidak menutup kemungkinan menjadi oligarkis jika minoritas memutlakkan kehendaknya terhadap mayoritas.⁵⁹³

Untuk menghindarkan demokrasi menjadi elitis seperti itu, kemudian muncul pemikiran agar demokrasi “diperbaiki dan dikembalikan” pada prinsip dasarnya. Gagasan yang muncul dari teori demokrasi partisipatif barang tentu menjadi jawaban terhadap elitisme demokrasi. Bahkan munculnya gagasan teori demokrasi deliberatif semakin memperkuat gagasan untuk meletakkan demokrasi menjadi partisipatif.

⁵⁹² Al. Andang L. Binawan (2005) *Op.Cit.* hal. 19.

⁵⁹³ Franz Magnis-Suseno (1999) *Etika Politik ... Op.Cit.* hal. 290-294.

Di samping itu, patut dicermati pula pendapat Jack Lively yang menyebut 3 (tiga) kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara, yaitu 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol warga negara, dan 3) sejauh mana warganegara biasa terlibat dalam administrasi umum.⁵⁹⁴

Dengan pijakan Pancasila sebagai ideologi terbuka, maka gagasan demokrasi partisipatif serta pandangan-pandangan lain yang sejalan dengan prinsip dasar demokrasi, dengan beberapa penyesuaian seperlunya barang tentu bisa saja diadopsi untuk mengembangkan kerangka konseptual demokrasi Indonesia masa depan. Sebelum sampai pada penguraian konsep tentang demokrasi Indonesia dan interaksi politik demokrasi dalam legislasi Perda masa depan, kiranya perlu dikemukakan secara singkat hal-hal terkait dengan demokrasi Indonesia saat ini. *Pertama*, tipe demokrasi Indonesia yang kerangka filosofisnya berdasarkan pada rumusan sila keempat Pancasila adalah tipe demokrasi perwakilan. Dengan tipe perwakilan ini maka demokrasi Indonesia tidak bisa menolak kehadiran elite (yang duduk dalam lembaga perwakilan) yang diperoleh dan dibentuk lewat pemilu.

Kedua, jika praktik elitisme dalam demokrasi Indonesia dibiarkan begitu saja, maka demokrasi Indonesia semakin jauh dari prinsip dasar demokrasi yang titik sentralnya adalah pada *demos/populus*. Dengan *demos/populus* sebagai titik sentralnya, maka kedaulatan rakyat dan partisipasi warga negara secara berkelanjutan harus selalu hadir dalam demokrasi Indonesia.

⁵⁹⁴ Muhammad Syihabuddin. *Loc.Cit.*

Ketiga, wacana-wacana yang muncul hingga kini menyimpulkan bahwa demokrasi di Indonesia masih belum keluar dari masa transisi. Karena masih dalam transisi, maka konsolidasi demokrasi tampaknya juga belum berlangsung. Seperti yang dinyatakan Dahl, dalam proses konsolidasi demokrasi ini peran elite sangat penting, sebab di tangan elite ini berbagai peristiwa dan keputusan dibuat sekaligus harapan besar digantungkan kepada mereka untuk dapat membentuk budaya politik yang demokratis.

Keempat, UUD Tahun 1945 (amandemen) telah menggeser konsep pemegang kedaulatan rakyat dari MPR kembali kepada rakyat. Perubahan demikian harusnya membawa pengaruhnya kepada munculnya gagasan baru tentang bagaimana rakyat dengan kedaulatan yang dimilikinya tidak direduksi oleh elite yang dihasilkan dari proses pemilu.

Berdasarkan keempat hal tersebut, maka *agenda setting* demokrasi di Indonesia ke depan adalah di samping bertipe perwakilan dengan posisi elite tetap menjadi faktor penting, maka pada saat bersamaan juga harus meletakkan rakyat (*demos/populus*) sebagai titik sentralnya. Posisi rakyat sebagai titik sentral demokrasi Indonesia ke depan, di samping peran penting elite hasil pemilu, telah memperoleh legalitas konstitusionalnya lewat Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 (amandemen) yang merumuskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian, praktik demokrasi perwakilan Indonesia yang tetap mempertahankan peranan elite terpilih harus didorong untuk selalu

mengikutsertakan rakyat sehingga keputusan-keputusan yang dibuat berpersepektif kerakyatan (*populis*).

Agenda setting demokrasi dengan tipe perwakilan yang meletakkan elite terpilih dalam posisi yang cukup penting pada satu sisi dan juga meletakkan posisi rakyat sebagai titik sentralnya demikian itu oleh studi ini diusulkan dengan nama **demokrasi elitis-populis**. Pertanyaannya adalah mengapa istilah itu yang dipilih dan tidak menggunakan istilah demokrasi partisipatif ataupun demokrasi deliberatif yang selama ini telah muncul dan populer lebih dahulu? Bagaimanapun, gagasan tentang demokrasi elitis-populis yang diusulkan dalam studi tidak bisa dilepaskan dari gagasan dasar demokrasi partisipatif yang ditunjang dengan demokrasi deliberatif, dan pandangan-pandangan terkait dengan kadar kedemokratisan negara.

Semua gagasan demokratik tersebut yang sekiranya realistik akan menjadi bahan pertimbangan dan kemudian disesuaikan dengan konteks keindonesiaan yang dalam hal ini adalah dilandaskan pada filosofi demokrasi Pancasila dan berdasarkan data yang merupakan realitas legislasi di lokasi penelitian. Dengan demikian, konsepsi dasar dari demokrasi elitis-populis ini adalah merupakan suatu upaya untuk menjalin paradigma demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dengan gagasan demokrasi partisipatif, demokrasi deliberatif, prinsip dasar demokrasi, serta mempertimbangkan realitas legislasi di lokasi penelitian. Kerangka dasar konsepsi demokrasi elitis-populis tersebut meliputi 6 (enam) hal sebagai berikut.

Pertama, dengan menggunakan istilah demokrasi elitis-populis ada dua hal sekaligus yang ingin ditunjukkan, yakni: (1) demokrasi Indonesia yang kerangka

filosofinya berdasarkan pada sila keempat Pancasila dengan rumusan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” pada dasarnya menempatkan peran elite kekuasaan dengan “hikmat kebijaksanaan” yang dimilikinya pada posisi yang penting; dan (2) pada saat yang bersamaan, aturan dasarnya sebagaimana yang terumus pada Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 dengan bunyi bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” juga menunjukkan bahwa posisi rakyat sebagai pemilik kedaulatan juga pada posisi yang penting.

Kedua, untuk meretas budaya feodal, yang menurut Eep Saefulloh Fatah, masih berakar kuat di masyarakat Indonesia hingga saat ini – yang cenderung menempatkan interaksi sosial antarmanusia secara vertikal – yang kemudian berinteraksi dalam kehidupan politik yang menempatkan posisi “atas” bagi elite politik dan posisi “bawah” bagi rakyat,⁵⁹⁵ maka elite politik harus didorong untuk bergerak dari elitisme ke arah egalitarianisme. Tanpa dorongan demikian, maka posisi rakyat sebagai pemilik dan pemegang kedaulatan dalam negara tidak akan ada artinya.

Seperti yang diungkapkan Dahl, peran elite politik dalam era transisi sangat dominan karena dengan kekuasaan⁵⁹⁶ yang dimilikinya akan mempunyai pengaruh dan

⁵⁹⁵ Abdul Kahar Badjuri (1998) “Kendala Demokratisasi di Indonesia Menyongsong Milenium Ketiga”. Dalam Erlangga et.al. (edt.) *Indonesia di Simpang Jalan: Reformasi dan Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, dan Ekonomi Menjelang Milenium Ketiga*. Mizan dan KAHMI – JAYA, Jakarta, hal. 68-70.

⁵⁹⁶ “Kekuasaan” (*power*) dalam budaya Jawa tradisonal menunjuk pada: “... *some thing concrete, homogeneous, constant in total quantity, and without inherent moral implications as such*”. Benedict R. O’G Anderson “The Idea of Power in Javanese Culture”. In Claire Holt (edt.) (1972) *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca and London, pp. 7-8. Hakikat kekuasaan dalam budaya Jawa ini juga dapat dibaca pada Franz Magnis-Suseno (2001) *Etika Jawa, sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijakan Hidup Jawa*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 98-100.

peluang yang lebih besar pada peristiwa-peristiwa politik. Transformasi elite yang mengarah pada konsolidasi demokrasi ini – mengikuti Larry Diamond – berlangsung dalam dua dimensi yaitu dimensi norma dan dimensi perilaku.⁵⁹⁷ Dengan demikian, perlu ada norma (hukum) sebagai ancaman untuk mengarahkan elite politik agar berperilaku egaliter dan kerakyatan.

Ketiga, dengan mencantumkan kata populis ke dalam istilah demokrasi elitis-populis sudah tampak bahwa di dalamnya telah merangkai adanya partisipasi rakyat. Sebab, dengan kedaulatan rakyat akan “mengalir” partisipasi rakyat. Tegasnya, kadar eksistensi kedaulatan rakyat akan terukur secara riil melalui seberapa besar kadar partisipasi rakyat dalam setiap proses penentuan dan pengambilan keputusan.

Itu semua artinya, jika rakyat hanya diikuti saja dalam pemilu, dan setelah elite terpilih kemudian rakyat tidak diikuti dalam pengisian celah di antara dua pemilu, jelas kadar kedaulatan rakyat berkurang atau bahkan rakyat kehilangan kedaulatannya. Namun, jika rakyat tetap dilibatkan dalam pengisian celah di antara dua pemilu, maka dapat dikatakan bahwa kadar kedaulatan rakyat cukup besar bahkan dapat dikatakan kedaulatan masih berada di tangan rakyat meski elite telah dipilih untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat.

Keempat, gagasan tentang demokrasi elitis-populis di sini juga tidak lepas dari data yang ditunjukkan di lokasi penelitian, di mana secara umum rakyat lokal menginginkan agar mereka diikutsertakan dalam proses pembentukan Perda. Memang posisi elite daerah cukup penting, sebab melalui elite daerah maka keputusan-keputusan

⁵⁹⁷ Larry Diamond. *Op.Cit.* hal. 85-86.

politik memperoleh legitimasi dan legalitas yuridisnya. Namun, urusan legislasi Perda bukan hanya urusan elite daerah saja, melainkan juga urusan rakyat daerah secara keseluruhan.

Hal itu dikarenakan sebagian besar objek yang dituju dan diatur oleh Perda sebagai hasil proses pembentukan Perda adalah menyangkut kepentingan sebagian rakyat lokal. Jika hal ini diproyeksikan dalam tataran kenegaraan, makna yang tersurat adalah rakyat menghendaki agar mereka secara substantif dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh elite. Berangkat dari fenomena demikian ini, maka istilah yang barang tentu bisa mewakili pentingnya kehendak rakyat dan juga pentingnya peran elite tersebut adalah istilah demokrasi elitis-populis.

Kelima, dengan istilah demokrasi elitis-populis ini, maka antara elite dan *populus* (rakyat) niscaya selalu bekerja sama dengan jiwa yang penuh kekeluargaan, kebersamaan, kegotongroyongan, dan dalam suasana harmoni dalam setiap perencanaan dan pengambilan keputusan penting yang akan berdampak pada rakyat. Adanya istilah populis menunjuk pada keadaan di mana kebijakan yang dibuat elite sangat “merakyat” karena didasarkan pada logika relasional dan logika kebersamaan.

Keenam, berdasarkan lima pokok-pokok pemikiran tersebut, maka istilah demokrasi elitis-populis ini menunjukkan gagasan bahwa kebijakan yang dibuat tidak hanya bersifat **top-down** namun dalam waktu yang bersamaan juga bersifat **bottom-up**. Maksudnya bahwa kebijakan itu datangnya tidak hanya dari elite saja, namun juga berasal dari rakyat. Dari manapun sebuah ide kebijakan – termasuk ide pembentukan hukum – itu dimulai, tidak peduli apakah dari elite ataupun dari rakyat, maka semuanya

harus dibicarakan, ditelaah, dikritik, dan dimusyawarahkan secara **timbang balik dan berkelanjutan** sehingga dapat dicapai titik temu yang memuaskan dan diterima semua pihak. Dengan demikian, ruang publik politis sebagai wahana untuk mempertemukan berbagai kepentingan, baik dari elite maupun dari rakyat, menjadi hal yang niscaya.

Berdasarkan pada enam pokok kerangka dasar tentang konsepsi demokrasi elitis-populis Indonesia masa depan tersebut, ketika dibawa ke ranah legislasi Perda niscaya **interaksi politik demokrasi dalam legislasi Perda akan mengarah dan mencerminkan demokrasi elitis-populis pula**. Mengikuti pendapat Moch. Koesnoe, salah satu nilai dasar dari pembukaan UUD Tahun 1945 adalah bahwa hukum itu berasal dari rakyat dan mengandung sifat kerakyatan atau dengan kata lain adanya prinsip kedaulatan rakyat. Istilah kerakyatan adalah istilah yang menunjuk kepada rakyat. Dalam prinsip ini tidak diterima faham elitisme, yaitu suatu faham yang mengakui adanya dominasi suatu kalangan yang dinamakan kalangan terpilih karena keistimewaan dalam suatu hal, yaitu kalangan elite.⁵⁹⁸

Dari sifat tersebut, maka hukum Indonesia tidak dapat diterima, kalau itu merupakan hukum kalangan elite saja. Hukum dalam paham kerakyatan ini menurut sifatnya hanya dapat diterima, kalau itu sesuai dengan kemauan semuanya, artinya sesuai dengan nilai-nilai budaya yang dianut oleh semua warga. Meski demikian, asas ini tidak berarti menutup kemungkinan masuknya unsur luar, namun harus dilakukan secara selektif.⁵⁹⁹

⁵⁹⁸ Moch. Koesnoe "Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Kita". Dalam Artidjo Alkostar (ed.) (1997) *Identitas Hukum Nasional*. Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hal. 51.

⁵⁹⁹ *Ibid.*

Dengan demikian tampak sudah bahwa agar produk hukum daerah tidak berparadigma elitisme, maka kehendak elite harus dipertemukan dengan kehendak umum rakyat. Berdasarkan hal ini, maka idealnya dalam sekalian tahapan legislasi Perda niscaya harus dapat mempertemukan antara kehendak, kepentingan, dan kebutuhan elite dengan kehendak, kepentingan, dan kebutuhan rakyat. Inilah yang semakin memperkuat argumentasi perlunya untuk membangun suatu konsep ideal legislasi Perda masa depan yang berparadigmakan demokrasi elitis-populis. Konsep yang ideal tentang legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis tersebut dapat diketengahkan sebagai berikut.

Pertama, elite daerah, baik yang berada di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif, pada setiap tahapan legislasi Perda yang dimulai dari proses perencanaan, pembahasan, hingga pengambilan keputusan atas suatu Raperda niscaya selalu melibatkan warga masyarakat lokal. Pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan legislasi Perda tidak sekedar dalam tataran formal-prosedural saja, namun dalam maknanya yang lebih substantif.

Maksudnya, pelibatan warga masyarakat lokal tidak hanya berlangsung dalam satu acara yang bersifat seremonial saja untuk menunjukkan bahwa elite daerah telah bekerja secara demokratis, namun pelibatan tersebut harus dilakukan seintensif dan seefektif mungkin. Pada titik ini, pelibatan warga lokal tidak sekedar diminta untuk memberi masukan-masukan saja dan setelah itu dibiarkan dan tidak disentuh oleh elite, namun warga masyarakat setempat diberi peluang berdasarkan hukum untuk secara

terus menerus melakukan “pengawalan” terhadap masukan-masukan mereka kepada elite daerah.

Kedua, pada tahap perencanaan, elite daerah harus menyusun naskah akademik terlebih dahulu sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan pokok-pokok materi muatan bidang tertentu sebagai bahan pertimbangan yang paling objektif dan rasional dalam penyusunan Raperda yang ditinjau dari sisi kelayakan filosofisnya, sosiologisnya, politisnya, maupun yuridisnya. Penyusunan naskah akademik ini tentunya didahului dengan serangkaian pengkajian dan penelitian terhadap keempat aspek tersebut.

Barang tentu yang melakukan penyusunan naskah akademik tersebut tentu bukan elite daerah sendiri. Agar relatif objektif, maka penyusunan naskah akademik dilakukan oleh tenaga/staf ahli yang dimiliki elite daerah jika memang memiliki, atau jika tidak memiliki tenaga/staf ahli maka dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau lembaga lainnya yang memiliki pengalaman melakukan membuat naskah akademik untuk menjadi dasar dalam penyusunan Raperda. Dengan adanya naskah akademik tersebut maka dapat dijamin kerangka objektifitas tentang perlunya sebuah Perda diterbitkan.

Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang didasarkan pada suatu pengkajian dan penelitian, maka secara tidak langsung rencana pembentukan Perda telah dipublikasikan ke tengah masyarakat. Di samping itu, melalui pengkajian dan penelitian dalam rangka penyusunan naskah akademik tersebut juga secara tidak langsung masyarakat juga mulai dilibatkan untuk memberikan masukan-masukan

terhadap rencana dan keinginan elite daerah untuk mengatur suatu bidang kehidupan tertentu melalui penerbitan Raperda. Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang demikian itu, maka interaksi politik demokrasi elitis-populis dalam legislasi Perda telah dimulai.

Barangkali muncul permasalahan, bagaimana jika pertimbangan-pertimbangan yang tersusun dalam naskah akademik tersebut tidak digunakan oleh elite daerah? Pertanyaan ini muncul dikarenakan acapkali pertimbangan-pertimbangan kepentingan politik maupun kepentingan lainnya dari para elite daerah bisa saja akan menegasikan hasil pengkajian dan penelitian yang berupa naskah akademik tersebut. Untuk memecahkan masalah ini, maka mau tidak mau harus ada sebuah ketentuan hukum yang “memaksa” elite daerah untuk menerima naskah akademik sebagai ancangan penyusunan Raperda.

Ketiga, agar rumusan ketentuan dalam Raperda memenuhi syarat formal peraturan perundang-undangan, maka elite daerah harus dibantu oleh tenaga perancang Perda sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang khusus bertugas untuk menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Raperda. Barang tentu tenaga perancang Perda sangat diperlukan mengingat elite daerah belum tentu dapat membuat rumusan ketentuan Perda secara baik dan sistematis menurut kelaziman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, tenaga perancang Perda yang berkualitas dapat diharapkan mampu untuk menterjemahkan nilai-nilai dasar Pancasila dan asas-asas pembentukan hukum yang baik dalam draft Raperda. Dengan demikian, berdasarkan keahlian yang

dimiliki oleh tenaga perancang Perda, diharapkan proses evaluasi dan klarifikasi oleh aparat “pemerintah atasan” tidak disibukkan dengan pembentulan terhadap tata dan susunan kalimat yang tercantum dalam Perda.

Keempat, setelah penyusunan draf Raperda selesai, maka elite daerah harus menyebarluaskan draf tersebut kepada publik. Penyebarluasan draf Raperda dimaksudkan untuk memperoleh tanggapan maupun usul-saran perbaikan dari publik, sehingga kekurangan-kekurangan yang ada dapat ditambahkan dan diperbaiki, sementara hal-hal yang tidak perlu dimasukkan kemudian dihilangkan dari Raperda.

Kelima, saat pembahasan di lembaga legislatif, maka elite daerah harus mengundang dan melibatkan sebanyak mungkin elemen-elemen – lebih-lebih kepada *stake holders* (pihak yang berkepentingan dan menjadi tujuan penerbitan Perda) di luar elite daerah – yang ada di masyarakat, untuk ikut membahas dan memberi masukan dalam rangka penyempurnaan Raperda. Penggunaan terminologi “elemen-elemen yang ada di masyarakat” di sini dengan pertimbangan bahwa tidaklah mungkin membuat Perda dilakukan seperti pelaksanaan Pemilu yang melibatkan semua rakyat yang memiliki hak pilih.

Oleh karena tidak mungkinnya semua rakyat daerah dilibatkan dalam pembahasan Raperda, maka relatif memadai jika dalam pembahasan Raperda digunakan kriteria “sebanyak mungkin elemen rakyat daerah yang terlibat” yang meliputi dan mewakili semua unsur dan kepentingan masyarakat yang ada di daerah. Elemen-elemen ini terdiri atas: organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, tokoh-tokoh masyarakat dengan berbagai latar belakangnya, pemangku

kepentingan (*stake holders*) terhadap terbitnya Perda, dan kelompok-kelompok minoritas yang jika sebuah Perda diterbitkan akan menyebabkan terdiskriminasinya hak-hak mereka, serta media massa yang dengan kekuatannya mampu membentuk opini publik. Elemen-elemen masyarakat seperti inilah yang secara positif menjadi bagian transformasi dari demokrasi elitis ke demokrasi elitis-populis.

Agenda pelibatan elemen-elemen masyarakat setempat harus dibuka seluas-luasnya, sehingga “ruang publik politis” atau *public sphere* benar terwujud dalam realitas kehidupan politik. Barang tentu mekanisme yang telah dimiliki oleh DPRD melalui apa yang dinamakan *public hearing* dan “kunjungan lapangan” sebagai pemaknaan realistis terhadap *public sphere* – yang di lokasi penelitian hanya kadang-kadang dilakukan – niscaya dimaksimalkan.

Pemaksimalan ruang publik ini adalah dengan tidak membatasi diri tentang berapa waktu yang dibutuhkan dalam kegiatan ini. Dengan demikian, jika dalam satu kali *public hearing* dan kunjungan lapangan masih ada permasalahan yang belum bisa dituntaskan, maka berikutnya harus dilaksanakan kembali sehingga permasalahan yang ada memperoleh pembahasan dan kesepakatan yang paling memadai dan memuaskan semua pihak.

Pada posisi *public hearing* dan kunjungan lapangan inilah akan kelihatan seberapa jauh proses pembahasan yang bersifat dialogis terjadi antara elite dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Interaksi politik demokrasi yang mencerminkan elitis-populis dalam pembentukan Perda akan terwujud jika *public hearing* dan

kunjungan lapangan dilakukan secara luas namun tetap memperhitungkan keefektifannya.

Masalahnya adalah apakah semua aspirasi masyarakat harus diakomodasikan ke dalam Perda? Idealnya semua aspirasi masyarakat harusnya diakomodasikan dalam Perda. Namun, harus disadari bahwa aspirasi masyarakat itu sangat beragam yang bisa mengandung kesamaan maupun pertentangan antara satu dengan lainnya. Untuk memecahkan hal ini, layak kiranya jika memperhatikan dan meminjam pemikiran Habermas tentang ruang publik.

Ruang publik bertujuan untuk membentuk opini dan kehendak (*opinion and will formation*) yang mengandung kemungkinan generalisasi, yaitu mewakili kepentingan umum. Dalam tradisi teori politik, kepentingan umum selalu bersifat sementara dan mudah dicurigai sebagai bungkus kehendak kelompok elite untuk berkuasa. Generalisasi yang dimaksud di sini sama sekali bukan dalam arti statistik, melainkan filosofis karena bersandar pada etika diskursus.⁶⁰⁰

Dengan demikian, pengakomodasian aspirasi ini harus melalui diskursus yang intensif antara berbagai kepentingan yang kemudian dicari titik temu di antara aspirasi yang beragam, sehingga akan diperoleh generalisasi aspirasi yang bersifat umum. Namun, jika diskursus-diskursus yang intensif tersebut tidak menghasilkan titik temu mengenai aspirasi yang akan dimasukkan dalam Perda, maka pada akhirnya elite daerah yang kemudian akan memutuskan aspirasi mana yang diakomodasikan, dengan

⁶⁰⁰ B. Hari Juliawan, "Ruang Publik Habermas : Solidaritas Tanpa Intimitas", dalam *Basis*, No. 11-12, tahun ke-53, November-Desember 2004, hal. 36

landasan filosofis “membuat keputusan yang sebanyak mungkin memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi sebanyak mungkin masyarakat”.

Filosofi pengakomodasian aspirasi demikian itu acapkali dikritik sebagai kelemahan dari demokrasi, yakni kurang memperhatikan aspirasi minoritas. Namun, jika melalui diskursus-diskursus intensif tidak bisa dicapai kesepakatan, maka suara mayoritas sebagai bentuk opini atau kehendak umum merupakan hal yang paling realistis dalam penentuan akomodasi kepentingan yang beragam. Yang terpenting adalah diskursus harus ditempuh, sehingga meski tidak tercapai titik temu, namun dari proses itu akan diperoleh kesepakatan.

Mengapa agenda ruang publik politis sebagai wahana pelibatan masyarakat lokal yang berperspektif elitis tersebut yang diusulkan? Mencermati realitas di lokasi penelitian yang tampaknya masih kuat kultur feodalisme yang bertransformasi dalam kehidupan politik, maka kegiatan publik yang sifatnya mandiri untuk mengkritisi dan membahas Raperda yang tengah disiapkan maupun dibahas DPRD – baik itu melalui forum rembug warga ataupun advokasi-advokasi dari LSM yang bergerak di bidang penguatan demokrasi lokal – belum pernah terjadi. Dengan demikian usaha untuk mendorong peran publik secara mandiri dalam kegiatan “mengawasi” jalannya pembahasan Raperda untuk saat ini bukan hal yang realistis untuk diusulkan.

Alfian yang pada tahun 1992 memunculkan gagasan dan mempercayai golongan menengah yang besar dan kuat akan mampu berperan secara aktif dalam proses demokratisasi di Indonesia, tampaknya hingga kini tidak memperoleh sambutan di lokasi penelitian. Dalam situasi feodalisme dalam kultur perpolitikan di Indonesia saat

ini, maka mau tidak mau peran demokratisasi ini untuk sementara digantungkan kepada elite daerah. Hal ini bukan berarti melupakan golongan menengah yang besar dan kuat untuk ikut mengkonsolidasikan demokrasi di Indonesia. Di samping elite, golongan menengah ini juga harus tetap didorong untuk memainkan demokrasi tersebut secara signifikan.

Keenam, pada saat Raperda telah mendekati akhir untuk ditetapkan menjadi Perda, maka elite daerah hendaknya melakukan “konsultasi publik” dan “uji publik” terlebih dahulu untuk melihat reaksi masyarakat terhadap Raperda tersebut. setidaknya ada dua hal yang ingin dicapai dari uji publik dan konsultasi publik, yaitu (1) untuk mengetahui respons masyarakat terhadap Raperda yang akan ditetapkan, dan (2) untuk memperoleh persetujuan publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan.

Uji publik dan konsultasi publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan tersebut bisa dilakukan dengan cara mengundang publik ke gedung DPRD ataupun elite daerah yang secara proaktif mendatangi elemen-elemen masyarakat daerah. Dengan agenda uji publik dan konsultasi publik tersebut elite daerah akan memiliki estimasi tentang efektif atau tidaknya Perda yang akan ditetapkan tersebut dalam tahap implementasinya di masyarakat.

Ketujuh, jika dari hasil evaluasi dan klarifikasi dari Gubernur menyatakan Perda harus diperbaiki, dan juga jika ada pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri, hal tersebut tidak cukup dibahas dan diputuskan bersama oleh elite daerah saja. Dalam situasi demikian, Perda yang menurut “pemerintah di atasnya” “mengandung masalah”

tersebut harus dimintakan pendapat kembali kepada rakyat daerah tentang bagaimana menyikapi hal tersebut.

Demikian pokok-pokok gagasan konsep ideal tentang interaksi politik demokrasi elitis-populis dalam kaitannya dengan legislasi Perda. Dari konsepsi-konsepsi ideal yang dikemukakan tersebut tampak sudah bahwa interaksi politik yang berparadigmakan demokrasi elitis-populis dalam pembentukan Perda niscaya **bersifat *top-down* dan sekaligus *bottom-up* secara timbal balik dan berkelanjutan untuk mencapai titik temu berbagai kepentingan dan aspirasi** sehingga dapat dihasilkan produk Perda yang secara maksimal memuaskan sebanyak mungkin pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda.

Dengan perspektif yang demikian, maka harmoni – yakni tidak mengutamakan kepentingan individu dan kelompok, serta juga tidak menegasikan kepentingan individu dan kelompok – sebagai nilai dasar Pancasila pada satu pihak, dan pada pihak lain, kedaulatan rakyat serta partisipasi warga negara secara berkelanjutan sebagai prinsip dasar demokrasi, akan dapat diwujudkan dalam realitas empirik pembentukan Perda.

Tampaknya gagasan ideal legislasi Perda ke depan tersebut membutuhkan biaya dan energi yang cukup besar, yang belum tentu hasilnya sepadan dengan energi dan biaya yang dikeluarkan. Bahkan mungkin muncul pandangan bahwa konsepsi seperti itu terlampau “bertelete-tele” karena akan membutuhkan waktu yang tidak sedikit, yang bisa jadi Perda tidak selesai dibahas. Pendapat seperti itu juga telah ditampakkan oleh elite daerah di lokasi penelitian.

Itulah “harga” yang harus dibayar oleh proses demokrasi elitis-populis untuk dapat menghasilkan produk hukum daerah yang benar-benar secara realistik memang merupakan kebutuhan daerah dan kebutuhan warga masyarakat setempat. Dalam proses legislasi yang demikian itu sekaligus diharapkan dapat diwujudkan produk Perda yang tidak mengandung cacat tersembunyi baik cacat yang bersifat yuridis maupun cacat yang bersifat meta-yuridis.

Dengan gagasan dasar tentang konsep ideal interaksi politik demokrasi elitis-populis seperti itu diharapkan bahwa pandangan yang negatif terhadap sistem politik demokrasi perwakilan dapat diredam. Misalnya, Friedrich Hayek yang penuh kecurigaan berpendapat bahwa rezim demokrasi tidak menjamin lahirnya hukum yang baik,⁶⁰¹ serta suara mayoritas tidak menjamin lahirnya hukum yang selaras dengan lingkup kebebasan dan hak-hak dasar⁶⁰² akan dapat dieliminasi.

Barang tentu dapat dipahami adanya pandangan bahwa metodologi demokrasi yang berproses tersebut akan melahirkan apa yang disebut dengan *political justice* (keadilan hasil proses politik demokrasi).⁶⁰³ Namun hal itu dengan catatan bahwa ketika suatu produk hukum harus diputuskan, sementara tidak mungkin semua aspirasi, kebutuhan, kepentingan, rasa keadilan, dan kehendak masyarakat bisa ditampung secara keseluruhan yang disebabkan begitu beragamnya pertentangan dan kepentingan yang relatif tajam, sementara produk hukum itu mendesak untuk segera ditetapkan, maka akan bijaksana jika dalam membentuk dan menetapkan hukum dilandasi dengan filosofi

⁶⁰¹ Donny Gahril Adian. *Op.Cit.* hal. 97.

⁶⁰² *Ibid.* hal. 98.

⁶⁰³ Hendra Nurtjahjo. *Op.Cit.* hal. 98.

“memberi sebanyak mungkin keadilan dan kemanfaatan kepada sebanyak mungkin warga negara”, atau secara padat Satjipto Rahardjo memberi standar filosofis sebagai “hukum yang membahagiakan rakyat.”⁶⁰⁴

Dengan menggunakan perspektif Larry Diamond bahwa konsolidasi demokrasi meliputi dua dimensi, yakni dimensi norma dan dimensi perilaku, maka agar gagasan/konsep demokrasi elitis-populis (yang mengarah pada “pedoman perilaku” para elite daerah) dapat diwujudkan di alam empirik, niscaya perlu dukungan bagi penyempurnaan terhadap *ius constitutum* legislasi Perda yang ada saat ini menuju pada *ius constituendum* legislasi Perda masa depan. Ini artinya, tanpa adanya penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan legislasi Perda yang ada pada saat ini maka gagasan demokrasi elitis-populis tersebut hanya tinggal gagasan di atas kertas yang tidak memperoleh dukungan hukum.

Harapan untuk mendukung pergeseran demokrasi elitis ke arah demokrasi elitis-populis melalui hukum (perundang-undangan), dikarenakan beberapa kelebihan – di samping kelemahannya – yang dimiliki oleh norma hukum dibanding dengan norma lainnya. Menurut Satjipto Rahardjo, kelebihan yang dimiliki oleh norma hukum (perundang-undangan) adalah sebagai berikut:

1. Tingkat prediktibilitasnya yang besar. Hal ini berhubungan dengan sifat prospektif dari perundang-undangan yaitu yang pengaturannya ditujukan ke masa depan. Oleh karena itu pula ia harus dapat memenuhi syarat agar orang-orang mengetahui tingkah laku apa yang diharapkan dari mereka pada waktu yang akan datang dan bukan yang sudah lewat.
2. Kecuali kepastian yang lebih mengarah kepada bentuk formal di atas, perundang-undangan juga memberikan kepastian mengenai nilai yang dipertaruhkan. Sekali suatu peraturan dibuat, maka menjadi pasti pulalah

⁶⁰⁴ Dadang Trisasongko. *Loc.Cit.*

nilai yang hendak dilindungi oleh peraturan tersebut. Oleh karena itu orang tidak perlu lagi memperdebatkan apakah nilai itu bisa diterima atau tidak.⁶⁰⁵

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, studi ini memilih asumsi bahwa hukum adalah produk politik. Meski hukum merupakan produk politik, namun ketika sebuah hukum telah selesai dibentuk melalui interaksi politik, maka hukum tersebut juga berlaku pada anggota dari lembaga yang memproduksi hukum tersebut. Dalam negara hukum, tidak ada membenaran suatu lembaga, kelompok, maupun individu yang berdiri di atas hukum.

Hal itu juga berlaku bagi lembaga yang memiliki wewenang dan fungsi legislasi. Jadi, meski wewenang dan fungsi legislasi berada pada lembaga legislatif yang syarat dengan berbagai kepentingan, namun begitu hukum telah mereka bentuk, maka mereka harus patuh dan ikut dalam mekanisme yang diatur oleh hukum tersebut. Dalam kaitan demikian ini, maka hukum (perundang-undangan) yang mengatur legislasi memiliki posisi yang strategis untuk menjadi pedoman yang mengikat dan dipatuhi oleh lembaga legislatif dan eksekutif yang memiliki wewenang dan fungsi legislasi.

Secara umum, penyempurnaan terhadap *ius constitutum* tentang legislasi Perda tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut:

- (1) reformulasi terhadap ketentuan yang ada kaitannya dengan demokratisasi pembentukan Perda dengan menggunakan perspektif demokrasi elitis-populis dalam UUP3 maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

⁶⁰⁵ Satjipto Rahardjo (1991) *Ilmu ... Op.Cit.* hal. 84-85.

- (2) penambahan ketentuan baru untuk mendukung proses demokratisasi tersebut dalam UUP3 maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- (3) penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) untuk menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, dengan mencantumkan ketentuan-ketentuan yang sifatnya imperatif guna mendukung proses pembentukan Perda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis; dan
- (4) penyempurnaan dan penambahan ketentuan yang ada pada setiap Peraturan Tata Tertib DPRD dalam kerangka untuk mendukung legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis.

Secara umum, ketentuan-ketentuan yang memerlukan penyempurnaan adalah meliputi tiga hal yaitu: (1) menyangkut publikasi Raperda, (2) menyangkut hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda, dan (3) menyangkut dukungan tenaga ahli perundang-undangan. Sedangkan ketentuan-ketentuan baru yang perlu ditambahkan adalah meliputi: (1) penentuan secara umum siapa saja yang dilibatkan dalam legislasi Perda, (2) mekanisme pelibatan masyarakat dalam legislasi Perda, (3) konsultasi dan uji publik terhadap Raperda, (4) komplain publik jika hak-hak berpartisipasi mereka dalam legislasi Perda diabaikan oleh legislatif dan eksekutif daerah, dan (5) perumusan sanksi bagi pelanggar ketentuan legislasi Perda.

BAB V

PENUTUP

Sajian dalam bagian ini mengetengahkan pokok-pokok bahasan yang terkandung dalam seluruh kajian dalam upayanya untuk menjawab permasalahan pokok dan membuktikan hipotesis yang diajukan dalam studi ini. Di samping itu, diakhir sajian pada bagian ini juga diketengahkan tentang implikasi hasil penelitian baik implikasi dalam ranah teoretis maupun implikasi dalam ranah praktis.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di bagian awal, studi ini berangkat dari dua permasalahan pokok sekaligus menjadi tujuan dari studi, yaitu: (1) tentang terjadinya interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi; dan (2) tentang konsep ideal legislasi Peraturan Daerah dalam perspektif demokrasi ke depan. Untuk memandu studi agar fokus dalam menemukan dan mengungkapkan jawaban sesuai dengan permasalahan pokok tersebut, penelitian kemudian mengemukakan 2 (dua) hipotesis untuk diuji di ranah empirik, khususnya di lokasi penelitian yang ditentukan secara *purposive*.

A. SIMPULAN

Secara keseluruhan, simpulan yang diperoleh dari temuan penelitian, hasil analisis, dan diskusi dalam rangka untuk menemukan konsep ideal legislasi Perda ke depan terhadap 2 (dua) masalah pokok tersebut di atas adalah sebagai berikut:

1. Interaksi politik dalam proses pembentukan Perda (proses saling pengaruh-mempengaruhi serta saling meminta dan memberi dan saling intervensi antara pihak-pihak yang memiliki kekuasaan legislasi dalam proses pembentukan Perda) di lokasi penelitian bisa saja terjadi dalam setiap tahap proses pembentukan Perda. Namun interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ini secara intensif terjadi pada tahap pembahasan Raperda, khususnya terjadi pada saat rapat kerja antara Pansus DPRD dengan tim SKPD/tim eksekutif.

Interaksi politik dalam pembahasan Raperda di lokasi penelitian tidaklah “sepanas” pembahasan RAPBD. Proses pembahasan yang dilakukan pada tahap ini adalah lebih pada usaha elite daerah untuk memperoleh kesepakatan tentang kebutuhan dan kepentingan daerah menurut pertimbangan dan pandangan dari masing-masing elite daerah tersebut. Dari interaksi politik inilah sebuah Raperda akan ditentukan apakah dapat berlanjut menjadi Perda ataukah berhenti/tidak diteruskan pembahasan sehingga gagal menjadi Perda. Semua itu sangat tergantung pada kehendak dan kepentingan elite politik daerah yang secara yuridis maupun politis memiliki kewenangan membentuk Perda.

Interaksi politik dalam pembentukan Perda di lokasi penelitian jika dikaji dari perspektif demokrasi cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Kecenderungan ini terjadi dikarenakan (a) legislatif daerah dan eksekutif daerah tidak melakukan suatu penelitian yang komprehensif terlebih dahulu dalam proses perencanaan dan penyusunan Raperda, (b) tidak semua Raperda yang disiapkan oleh masing-masing lembaga maupun yang tengah dibahas di DPRD dipublikasikan ke masyarakat, (c) partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda – baik yang daerahnya telah memiliki Perda tentang partisipasi publik maupun yang tidak memiliki – sangat terbatas dan tergantung kepada kepentingan elite daerah mengenai siapa saja yang diajak untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda, (d) tidak ada jaminan hukum yang pasti dan jelas bahwa masukan-masukan publik akan diakomodasikan dalam Perda, (e) *public sphere* untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda cenderung sangat terbatas yang hanya bisa dilakukan pada saat DPRD melakukan *public hearing* atau pada saat melakukan kunjungan/peninjauan lapangan, (f) tidak dilakukan konsultasi dan uji publik untuk memperoleh persetujuan publik terhadap Raperda yang akan diputuskan menjadi Perda, dan (g) tidak adanya mekanisme yuridis yang dapat ditempuh oleh publik untuk melakukan komplain publik jika hak-hak publik dalam proses pembentukan Perda dirugikan.

Kota Probolinggo yang memiliki Perda terkait dengan demokratisasi dalam legislasi Perda ternyata juga menunjukkan hal yang demikian itu. Hal ini

dikarenakan di samping Komisi Pengaduan dan Komisi Informasi yang diamanatkan oleh Perda tersebut hingga kini belum terbentuk, juga tidak ada ketentuan yang sifatnya imperatif terhadap badan publik untuk selalu mempublikasikan dan melibatkan publik dari setiap kebijakan yang akan diputuskan. Akibatnya, terjadi “keengganan” elite setempat untuk menyebarluaskan dan mengikutsertakan publik dalam legislasi Perda pada satu sisi, dan pada sisi lainnya keinginan publik untuk berpartisipasi dan mengakses berbagai rencana kebijakan dan rencana legislasi Perda dari badan publik di Kota tersebut mengalami hambatan.

Kecenderungan legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis tersebut tentu saja tidak sesuai dengan nilai dasar Pancasila, prinsip dasar demokrasi, serta tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah yang berdasarkan pada prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Hal ini terjadi dikarenakan di samping menyangkut budaya feodalisme yang berinteraksi dalam ranah politik, juga karena lemahnya ketentuan hukum legislasi Perda yang tidak mengandung kekuatan imperatif agar ditaati para pembentuk Perda.

2. Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap berbagai gagasan yang meliputi: (1) gagasan dan prinsip dasar demokrasi, (2) nilai dasar Pancasila dan gagasan/konsep serta praktik terkait dengan demokrasi berdasarkan Pancasila yang menganut tipe demokrasi perwakilan (liberal/elektoral), (3) amandemen UUD Tahun 1945 yang menggeser makna kedaulatan rakyat dari dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut UUD, dan pada waktu

yang bersamaan dibandingkan dengan (4) informasi yang diperoleh dari data di lokasi penelitian bahwa masyarakat daerah menghendaki agar mereka dilibatkan dalam proses legislasi Perda, maka konsep ideal legislasi Perda ke depan adalah berdasarkan demokrasi elitis-populis.

Gagasan dasar interaksi politik dalam legislasi Perda menurut perspektif demokrasi elitis-populis adalah menempatkan elite politik dan *populus* dalam posisi yang sama pentingnya. Oleh karenanya, interaksi politik demokratis dalam pembentukan Perda ini niscaya bersifat *top-down* dan sekaligus *bottom-up* secara timbal balik dan berkelanjutan untuk mencapai titik temu berbagai kepentingan dan aspirasi sehingga dapat dihasilkan produk Perda yang secara maksimal memuaskan sebanyak mungkin pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda.

Dalam legislasi Perda ini, antara elite daerah dan *populus/demos* harus bekerja sama secara kekeluargaan, kegotongroyongan, dan dengan penuh semangat kebersamaan dalam bingkai harmoni, sehingga dari sistem politik demikian ini akan dapat dihasilkan produk Perda yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan dan aspirasi masyarakat lokal pada satu sisi, dan pada sisi lainnya akan dapat diproduksi Perda yang terhindar dari cacat tersembunyi di dalamnya, baik cacat yuridis maupun cacat meta-yuridis.

Kerangka konsep ideal legislasi Perda yang berdasarkan pada perspektif demokrasi elitis-polulis tersebut adalah: (a) elite daerah pada saat melakukan

proses penyusunan Perda niscaya selalu melibatkan warga masyarakat lokal; (b) pada tahap perencanaan, elite daerah harus menyusun naskah akademik terlebih dahulu; (c) agar rumusan dalam Perda memenuhi syarat formal perundang-undangan, maka elite daerah harus dibantu oleh tenaga perancang Perda; (d) elite daerah harus menyebarluaskan setiap draf Raperda kepada publik; (e) pada saat pembahasan di lembaga legislatif daerah, maka elite daerah harus mengundang dan melibatkan sebanyak mungkin elemen masyarakat; (f) sebelum disetujui dan ditetapkan menjadi Perda, elite daerah hendaknya melakukan konsultasi publik dan uji publik terlebih dahulu; (g) jika ada perbaikan maupun pembatalan dari Gubernur maupun dari pemerintah pusat, maka harus dimintakan pendapat kembali kepada masyarakat setempat.

B. REKOMENDASI

Berangkat dari simpulan di atas, maka studi ini memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1. Konsepsi interaksi politik demokrasi Indonesia dalam kaitannya dengan legislasi harus diberi makna baru, yakni menjalinkan demokrasi berdasarkan sila keempat Pancasila yang nilai dasarnya adalah harmoni – yakni tidak mengutamakan kepentingan individu dan kelompok maupun juga tidak menegasikan kepentingan individu dan kelompok –, dengan kedaulatan rakyat serta partisipasi warga negara secara berkelanjutan sebagai prinsip dasar demokrasi. Jalinan demikian itu menghasilkan konsep demokrasi elitis-populis**

yang meletakkan dan menekankan kesamaan arti penting dari kedudukan elite daerah dan kedudukan rakyat daerah dalam kaitannya dengan legislasi Perda.

2. Sudah sangat mendesak untuk segera dilakukan pembenahan terhadap rumusan legislasi Perda seperti yang tercantum dalam UUP3 maupun UU No. 32 Tahun 2004, ke arah terwujudnya demokrasi elitis-populis dalam legislasi Perda sehingga akan sesuai dengan prinsip dasar demokrasi, nilai dasar Pancasila, dan semangat dari otonomi daerah yang seluas-luasnya.
3. Perlu adanya pembenahan rumusan tentang penyebarluasan Raperda dengan mewajibkan para pembentuk Perda untuk selalu mempublikasikan setiap Raperda baik yang tengah disiapkan maupun yang tengah dibahas kepada publik secara luas.
4. Perlu adanya pembenahan perumusan tentang hak-hak masyarakat dalam proses pembentukan Perda dengan suatu rumusan bahwa sebuah Raperda yang ditetapkan menjadi Perda harus memperoleh masukan dan persetujuan publik terlebih dahulu (melalui berbagai kelompok maupun tokoh masyarakat). Jika masyarakat telah setuju terhadap Raperda untuk disahkan menjadi Perda, maka pemerintah pusat tidak perlu lagi melakukan *review* yang bisa berakibat pada pembatalan Perda.
5. Perlu adanya pembenahan ketentuan yang merumuskan tentang kewajiban legislatif daerah dan pemerintah daerah untuk membuat program legislasi daerah (Prolegda), serta perlu adanya ketentuan baru tentang kewajiban

kedua institusi tersebut untuk membuat naskah akademik terlebih dahulu yang selanjutnya harus jadi pedoman dalam merumuskan draf Raperda.

6. Perlu ditambahkan ketentuan baru yang merumuskan tentang kewajiban DPRD dan pemerintah daerah untuk melibatkan/mengikutsertakan masyarakat dalam setiap tahapan legislasi Perda.
7. Perlu ada ketentuan baru yang mengatur secara umum mengenai siapa yang dilibatkan dalam legislasi Perda. Memang tidak mungkin semua masyarakat dilibatkan dalam legislasi Perda. Yang paling realistis untuk dilibatkan dalam legislasi Perda adalah berbagai kelompok kepentingan yang ada di masyarakat yang terdiri atas: *civil society*, kalangan perguruan tinggi, lembaga kemasyarakatan dan keagamaan, kelompok pengusaha, dan tokoh-tokoh masyarakat setempat (seperti Ketua Rukun Tetangga, Ketua Rukun Warga, dan Kepala dusun).
8. Perlu dibuatkan rumusan baru tentang mekanisme pelibatan publik dan serap aspirasi publik dalam proses pembentukan Perda, yang berupa penelaahan bersama antara elite daerah dengan masyarakat terhadap draf Raperda, revitalisasi *public hearing*, dan kunjungan lapangan yang dilakukan secara intensif.
9. Perlu ditambahkan rumusan baru tentang keharusan legislatif daerah dan eksekutif daerah untuk mengangkat staf ahli (tenaga ahli) perancang Perda yang membantu kedua institusi tersebut dalam menyiapkan, menelaah, dan merumuskan draf Raperda.

- 10. Perlu ditambahkan rumusan baru tentang sanksi – baik bersifat administratif seperti penahanan Dana Alokasi Umum, maupun bersifat keperdataan seperti ganti rugi kepada masyarakat yang hak-haknya dirugikan oleh elite daerah dalam legislasi – bagi elite daerah yang melanggar proses pembentukan Perda.**
- 11. Perlu segera diterbitkan peraturan presiden (Perpres) sebagai acuan yuridis bagi pemerintah daerah dalam penyusunan Perda dengan mengakomodasikan point 3 - 10 tersebut di atas sebagai pengganti dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum daerah.**
- 12. Selaras dengan penerbitan Peraturan Presiden tersebut, maka Peraturan Tata Tertib DPRD terkait masalah proses pembentukan Perda kiranya juga perlu dibenahi dengan mengakomodasikan point 3 – 10 tersebut di atas.**

C. IMPLIKASI HASIL PENELITIAN

Proses pembentukan hukum (legislasi) dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) yang baik dan sesuai dengan keinginan/aspirasi masyarakat luas (aspiratif) telah menjadi perhatian tersendiri di kalangan akademisi di berbagai negara, termasuk di negara Indonesia. Diskusi-diskusi tentang hal ini tampak selalu melibatkan pada pemikiran tentang latar belakang konfigurasi politik yang dianut oleh suatu negara dalam kaitannya dengan proses pembentukan hukum.

Hal yang paling mengemuka dalam diskusi tersebut adalah pemikiran yang mendikotomi antara konfigurasi politik demokratis pada ujung yang satu, yang

berseberangan dengan konfigurasi politik otoriter pada ujung lainnya. Asumsi yang dibangun ialah jika suatu negara menganut konfigurasi politik demokratis, maka legislasinya akan demokratis. Sebaliknya, jika konfigurasi politiknya otoriter, maka legislasinya akan elitis, sebab dalam konfigurasi tersebut tidak memungkinkan munculnya partisipasi rakyat dalam legislasi.

Berdasarkan asumsi yang demikian itu, maka legislasi yang ideal dalam rangka melahirkan produk hukum yang baik dan sekaligus mencerminkan keinginan/kebutuhan/aspirasi masyarakat adalah legislasi dalam negara yang menganut konfigurasi politik demokratis. Ternyata, pada suatu negara yang menganut konfigurasi politik demokratis, acapkali ditemukan bahwa interaksi politik dalam legislasinya tidak sesuai dengan prinsip dasar dan indikator-indikator demokrasi “sejati”. Dalam hal demikian, dapat diketengahkan bahwa bisa jadi interaksi politik dalam negara demokrasi tidak jarang akan melahirkan hukum yang tidak aspiratif sebab hukum tersebut diproses melalui legislasi yang elitis, yakni hanya dilakukan oleh para elite yang memiliki kekuasaan legislasi dengan tanpa mengikutsertakan masyarakat luas secara substantif.

Elitisme legislasi tersebut memperoleh dukungan penjelasan dan pembenaran teoretikalnya baik dari teori demokrasi, yakni teori demokrasi elitis (*elitist democratic*), maupun dari teori pembuatan kebijakan dalam perspektif demokrasi, yakni teori demokrasi elit (*elite democracy*). Teori ini menekankan kepercayaan bahwa meski publik masih mungkin melakukan penggantian elite dan melakukan tekanan agar elite memperhatikan aspirasi publik, namun pusat kekuasaan pembuatan kebijakan itu

sebenarnya hanya berada pada minoritas elite sebagai aktor yang paling mampu dalam melakukan pengambilan keputusan kebijakan. Dengan kekuasaan yang dimilikinya, para elite dapat memanipulasi kebijakan atas nama kepentingan publik.

Pandangan teori demokrasi elitis demikian itu tentu tidak sejalan dengan prinsip dasar demokrasi yang berintikan kedaulatan rakyat dan partisipasi warga negara secara berkelanjutan dalam proses pembuatan kebijakan (termasuk juga legislasi). Tesis demokrasi perwakilan (liberal/elektoral) yang dianut dan dipraktikkan oleh banyak negara di dunia – termasuk Indonesia – yang menekankan pada hal-hal yang sifatnya prosedural yang ditengarai oleh banyak ahli akan menghasilkan elite yang tidak bekerja berdasarkan kepentingan publik tentu juga tidak selaras dengan prinsip dasar demokrasi.

Ketidakselarasan konsep yang dibangun teori *elitist democratic* dan teori *elite democracy* dengan prinsip dasar demokrasi tersebut dikritik oleh teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) sebagai teori demokrasi yang menghilangkan makna manusiawi demokrasi itu sendiri. Teori demokrasi partisipatif memandang hal yang paling esensial dari demokrasi adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warga negara.

Dalam tataran praktikal, demokrasi perwakilan yang diterapkan di Indonesia tampak cenderung elitis. Implikasinya, interaksi politik demokrasi dalam legislasi – khususnya legislasi Perda – juga tampak cenderung elitis/oligarkis. Praktik legislasi yang demikian itu tentu saja tidak sesuai dan tidak selaras dengan prinsip dasar

demokrasi yang berintikan kedaulatan rakyat dan nilai dasar Pancasila yang intinya adalah harmoni.

Agar konfigurasi politik demokrasi Indonesia yang menganut tipe demokrasi perwakilan tidak cenderung elitis dan tidak menyimpang dari prinsip dasar demokrasi dan nilai dasar Pancasila, maka demokrasi perwakilan harus didorong menjadi demokrasi elitis-populis. Secara konseptual, demokrasi elitis-populis sangat layak untuk diajukan sebagai konsep demokrasi Indonesia masa depan. Manakala konsep demokrasi demikian ini dibawa ke ranah legislasi Perda, niscaya interaksi politik demokrasi dalam legislasi Perda ke depan juga akan mengarah dan mencerminkan demokrasi elitis-populis pula.

C.1. Implikasi Teoritis

Implikasi teoritis yang terkandung dalam studi ini antara lain sebagai berikut:

1. Studi ini telah mencoba – secara khusus – menggunakan perspektif teori demokrasi elitis (*elitist democratic*) maupun teori demokrasi partisipatif (*participatory democratic*) dalam menganalisis proses pembentukan Perda di lokasi penelitian, yang menunjukkan bahwa fakta legislasi di lokasi penelitian sesuai dengan inti gagasan teori demokrasi elitis bahwa pembentukan kebijakan itu sebenarnya hanya ada di tangan elite, sehingga pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa legislasi Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis.
2. Studi ini telah mencoba menunjukkan bahwa meski praktik legislasi Perda yang mencerminkan demokrasi elitis tersebut memperoleh pembenaran teoretikalnya

melalui teori demokrasi elitis, namun teori demokrasi elitis tersebut pada dasarnya gagal untuk meliputi kebutuhan dan nilai-nilai manusiawi, yang berarti tidak sesuai dengan prinsip dasar dari demokrasi itu sendiri.

3. Studi ini telah mencoba membuktikan bahwa aturan hukum legislasi yang ada pada saat ini (*ius constitutum*) masih belum dapat menjadi sarana yang cukup efektif untuk menekan elite yang memiliki kekuasaan legislasi untuk bertindak secara demokratis (partisipatif) dalam proses pembentukan Perda di lokasi penelitian.
4. Studi ini telah mencoba menunjukkan bahwa secara konseptual elitisme interaksi politik dalam legislasi Perda di lokasi penelitian pada dasarnya tidak sesuai dengan prinsip dasar demokrasi yang berintikan pada *demos/populus* sekaligus tidak sesuai dengan nilai dasar Pancasila yang berintikan harmoni.
5. Studi ini telah mencoba mengetengahkan konsep ideal legislasi Perda dalam perspektif demokrasi berdasarkan pada prinsip dasar demokrasi, nilai dasar Pancasila, serta dengan mempertimbangkan pada temuan-temuan praktik legislasi Perda di lokasi penelitian. Atas dasar kajian-kajian ini dapat dimunculkan pemikiran ke arah konsep ideal legislasi Perda masa depan (*ius constituendum*) yang berparadigmakan pada demokrasi elitis-populis.

C.2. Implikasi Praktis

Implikasi praktis yang terkandung dalam studi ini antara lain sebagai berikut:

1. Memberikan dan menambah informasi tentang kajian legislasi Perda berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama menyangkut kelemahan kedua UU tersebut. Kelemahan kedua UU tersebut antara lain menyangkut: lemahnya hak berpartisipasi masyarakat dalam legislasi Perda, tidak adanya keharusan elite daerah untuk mempublikasikan (menyebarkan) draf Raperda, tidak adanya jaminan hukum pengakomodasian usulan masyarakat, tidak adanya mekanisme pelibatan publik, mekanisme konsultasi publik, mekanisme uji publik terhadap draf Raperda, dan tidak adanya aturan yang secara imperatif dapat diterapkan jika elite daerah melanggar prosedur legislasi Perda.

2. Memberikan dan menambah informasi tentang proses empirik legislasi Perda berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang jika ditinjau dalam perspektif demokrasi cenderung menunjukkan interaksi sistem politik demokrasi yang elitis/oligarkis.
3. Memberikan dan menambah informasi tentang telaah demokrasi dalam kaitannya dengan legislasi pada umumnya dan legislasi Perda pada khususnya, beserta alternatif pemikiran tentang konsep ideal legislasi Perda ke depan ditinjau dari perspektif demokrasi.
4. Memberikan dan menambah informasi tentang perlunya penerapan konsep demokrasi elitis-populis dalam legislasi Perda bagi para elite daerah, yakni para anggota legislatif daerah dan pejabat eksekutif daerah, sehingga dapat diproduksi Perda yang dapat diterima dan memuaskan warga masyarakat setempat sekaligus dapat diproduksi Perda yang tidak mengandung cacat tersembunyi di dalamnya.

5. Memberikan dan menambah informasi tentang perlunya dibenahi dan ditambah rumusan baru ke depan (*ius constituendum*) terhadap kekurangan yang ada dalam aturan hukum legislasi Perda saat ini (*ius constitutum*).
6. Melengkapi bahan-bahan pustaka yang ditulis berdasarkan kajian-kajian yuridis dan sosiologis/empirik di bidang legislasi dan hukum tata negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Zed Book, New York.
- Adian, Donny Gahral (2006) *Demokrasi Kami*. Koekoesan, Jakarta.
- Affandi, Nur Achmad (2004) "Isu-Isu Strategis Penataan Otonomi". Dalam Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian. *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi dan Saran*. UII Press, Yogyakarta.
- Aini, Nurul (2005) "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah". Dalam Haris, Syamsuddin (Edt.) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. LIPI Press, Jakarta.
- Akkersmans, P.W.C. et.al. (1985) *Algemene Begrippen van Staatsrecht, deel I*. W.E.J. Tjeenk, Zwolle.
- Alexander, Harry (2004) *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. XSYS Solusindo, Jakarta.
- Alfian (1992) "Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Politik". Dalam Oetojo Oesman dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP-7 Pusat, Jakarta.
- Ali, Achmad (2000) "Dari Formal-Legalistik Ke Delegalisasi". Dalam Susanto, I.S. dan Tanya, Bernard L. (Eds.) *Wajah Hukum Di Era Reformasi (Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.* Citra Aditya Bakti, Bandung.
- (2002) *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*. Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Anderson, Benedict R. O'G "The Idea of Power in Javanese Culture". In Holt, Claire (edt.) (1972) *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca and London
- Arief, Barda Nawawi (2001) *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Aritonang, Diro (1999) *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto, Rekaman Perjuangan Mahasiswa Indonesia 1998*. Pustaka Hidayah, Bandung.
- Armando, Ade (2002) "Independensi Media, Public Sphere, dan Demokrasi Indonesia". Dalam Maruto Md & Anwari WMK (ed.) *Reformasi Politik dan*

Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi. LP3ES, Jakarta.

As'ad, Kasyful Anwar (2003) "Pandangan Empirik Mengenai Hubungan Legislatif-Eksekutif di Daerah Propinsi Kalimantan Timur". Dalam Wasistomo, Sadu dan Riyani, Ondo (Ed.) *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Fokusmedia, Bandung.

Asshiddiqie, Jimly (2006) *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press, Jakarta.

Asshiddiqie, Jimly dan Safa'at, M.Ali (2006) *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konpress kerja sama dengan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta.

Atiyah, P.S. (1995) *Law & Modern Society*. Oxford University Press, Oxford – New York

Attamimi, A. Hamid S. (1981) *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*. Jakarta, 31 Desember 1981.

----- (1990) "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV)". *Disertasi*. Universitas Indonesia, Jakarta.

----- (1993) "Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) dan Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) serta pengajarannya di Fakultas Hukum". Dalam Maria Farida Indrati Soeprapto (1998) *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta.

Austin, John L. (1954) *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Weidenfeld and Nicolson, London.

Avineri, Shlomo (1972) *Hegel's Theory of The Modern State*. At the University Press, Cambridge.

Azhari, Aidul Fitriciada (2005) *Menemukan Demokrasi*. Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah, Surakarta.

Badjuri, Abdul Kahar (1998) "Kendala Demokratisasi di Indonesia Menyongsong Milenium Ketiga". Dalam Erlangga et.al. (edt.) *Indonesia di Simpang Jalan: Reformasi dan Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, dan Ekonomi Menjelang Milenium Ketiga*. Mizan dan KAHMI –JAYA, Jakarta.

Baechler, Jean (1995) *Democracy An Analytical Survey*. UNESCO, Paris.
Diterjemahkan oleh Hidayat, Bern. (2001) *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*. Kanisius, Yogyakarta.

Bakir, Herman (2005) *Kastil Teori Hukum*. PT. INDEKS, Jakarta

Benn, Stanley I.. "The Uses of Sovereignty". In Quinton, Anthony (ed.) (1982) *Political Philosophy*. Oxford University Press, Oxford.

- Bentham, Jeremy (1996) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Burns, J.H. and Hart, H.L.A. (ed.). Clarendon Press, Oxford.
- Bergh, G.C.J.J. van den (1980) *Geleerd recht, een Geschiedenis van de Europese Rechtswetenschap in Vogelvlucht*. Kluwer, Deventer.
- Berghe, Pierre L. Van de (1967) "Dialectic and Functionalism: Toward a Synthesis." In Demerath, N. and Peterson, R.A. (eds.) *System Change and Conflict: A Reader on Contemporary Sociological Theory and the Debate Over Functionalism*. Free Press, New York.
- Birch, Anthony H. (1997) *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, New York.
- Bruggink, J.J. H., Rechtsreflecties. Diterjemahkan oleh Sidharta, Arief (1996) *Refleksi tentang Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Buchari Zaenun (1990) *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Haji Masagung, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam (1994) *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- (2005) *DasarDasar Ilmu Politik*. Gama Media, Yogyakarta.
- Bühlmann, Marc, Merkel, Wolfgang, and Wessels, Bernhard (2007) *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies*. NCCR Democracy, University of Zurich, Social Science Research Centre Berlin (WZB).
- Burkens, M.C. et.al. (1990) *Beginnselen van de Democratische Rechtsstaat*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle in Samenwerking met het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, NISER.
- Burn, James Mac Gregor and Peltason, Jack Walter (1964) *Government by the People*. Prentice-Hall Inc, Englewood Cliff, New Jersey.
- Cahn, Edmond (1990) "Hukum dalam Perspektif Konsumen". Dalam Peters, A.A.G. dan S. Koesriani. *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku III*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Campbell, Tom "Legal Positivism and Deliberative Democracy". In Campbell, Tom and Stone, Adrienne (Ed.) (2003) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington
- Campbell, Tom and Stone, Adrienne (Ed.) (2003) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington.

- Cantwell, Frank V. "Public Opinion and the Legislative Process". In Schwartz, Richard D. and Skolnick, Jerome H. (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London.
- Caudill, David S. "Freud and Critical Legal Studies: Contours of a Radical Socio-Legal Psychoanalysis". In Leonard, Jerry (Edt.) (1995) *Legal Studies as Cultural Studies, a reader in (post)modern critical theory*. State University of New York Press, Albany.
- Chambliss, William J. and Seidman, Robert B. (1971) *Law, Order. And Power*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Philippines.
- Chand, Hari (1994) *Modern Jurisprudence*. International Law Book Services, Kuala Lumpur.
- Craib, Ian (1984) *Modern Social Theory: from Parsons to Habermas*. Diterjemahkan oleh Baut, Paul S. dan T Effendi (1994) *Teori-teori Sosial Modern: dari Parsons sampai Habermas*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Cruz, Peter de (1999) *Comparative Law in A Changing World*. Cavendish Publishing Limited, London.
- Curzon, L.B. (1998) *Jurisprudence*. Cavendish, London.
- Dahl, Robert A. (1992) *Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jilid II*. Terjemahan A. Rahman. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- (1992) *Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jilid I*. Terjemahan A. Rahman. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- (1998) *On Democracy*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert A. and Tufte, Edward F. (1973) *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta (1995) *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Darmodiharjo, Darji et.al. (1984) *Bahan Penataran Pendidikan Moral Pancasila*. Tim Pendidikan Moral Pancasila Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta.
- Davies, Morton R. and Lewis, Vaughan A. (1971) *Model of Political System*. Praeger, London.
- Deliar Noer (1983) *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Rajawali, Jakarta..
- Diamond, Larry (2003) *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE Yogyakarta, IRE Press, Yogyakarta.

- Dicey, A.V. "The Relation Between Law and Public Opinion". In Schwartz, Richard D. and Skolnick, Jerome H. (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London.
- Dunn, John (ed.) (1993) *Democracy. The Unfinished Journey. 508 BC to AD 1993*. Oxford University Press, Oxford.
- Dwiyanto, Agus (et.al) (2002) *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Ringkasan Eksekutif*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Dworkin, Ronald (2003) "The Moral Reading". In Campbell, Tom and Stone, Adrienne (Ed.) (2003) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington
- Ehrmann, H.W. (1976) *Comparative Legal Cultures*. Prentice Hall, Inc: Englewood Cliffs, New Jersey.
- Eisenstadt, S.N. (1999) *Paradoxes of Democracy Fragility, Continuity, and Change*. The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.
- Eko, Sutoro. "Pengantar: Menjelajahi Rimba Demokrasi". Dalam Suyatno (2004) *Menjelajah Demokrasi*. Liebe Book Press, Yogyakarta
- Eulau, Heinz "The Legislators Representative". In Schwartz, Richard D. and Skolnick, Jerome H. (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London.
- Fadjar, A. Mukthie (2005) *Tipe Negara Hukum*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Feibleman, James K. (1985) *Justice, Law and Culture*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands.
- Ferejohn, John (2005) *Participation and Democracy*. Stanford University.
- Friedrich, Carl Joachim (1969) *The Philosophy of Law in Historical Perspective*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien (2004) *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*. Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Fuady, Munir (2005) *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press, New York
- Gaffar, Afan (1992) "Pembangunan Hukum dan Demokrasi". Dalam M. Busyro Muqoddas et.al. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. UII Press, Yogyakarta.
- (2004) *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Garner, J.W. (1928) *Political Science and Government*. Americam Book Company, New York.
- Genovese, Eugene D. (1995) "Critical Legal Studies as Radical Politics and World View". In Leonard, Jerry (Ed.) *Legal Studies as Cultural Studies a Reader in (Post)modern Critical Theory*. State University of New York Press, Albany.
- Gilissen', John & Gorlé Frits (1991) *Historische Inleiding tot het Recht*. Kluwer Recchtswetenschappen-Anwerpent, Belgium. Disadur oleh Gunarsa, Aep (2005) *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*. Refika Aditama, Bandung.
- Gould, Carol C.. *Rethinking Democracy Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa (1993) *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.
- Grazia, Alfred de (1949) *Roberto Michels 'First Lectures in Political Sociology'*. University of Minnesota, Minneapolis.
- Haan, P. De et.al. (1986) *Bertuursrecht in Sociale Rechtsstaat, deel 2 Bertuurshandelingen en waarborgen*. Kluwer, Deventer.
- Hague, Rod and Harrop, Martin (2001) *Comparative Government and Politics an Introduction*. Palgrave, New York.
- Hajer, Marteen & Wagenaar, Hendrik (2003) *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hamidi, Jazim (2006) *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim dan Sinaga, Budiman N.P.D. (2005) *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dilengkapi dengan Analisa Kritis*. Tatanusa, Jakarta.
- Haris, Syamsuddin (2002) "Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru". Dalam Maruto MD & Anwari WMK (Ed.) *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Harrison, Tom "What is Public Opinion". In Schwartz, Richard D. and Skolnick, Jerome H. (Edts.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London.
- Haryanto (2005) *Kekuasaan Elit, Suatu Bahasan Pengantar*. Program Pascasarjana (S2) Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Haryono (1994) *Tata dan Sumber Hukum*. Usaha Nasional, Surabaya.
- Hegel, George Wilhelm Friedrich (1981) *Hegel's Philosophy of Right*. Terjemahan T.M. Knox, Oxford University Press, Oxford.
- Held, David (1987) *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Heywood, Andrew (1997) *Politics*. Macmillan LTD., London.
- Hidayat, Syarif (2002) *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*. Pustaka Quantum, Jakarta.
- Hikam, Muhammad AS (1999) *Demokrasi Dan Civil Society*. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Huijbers, Theo (1982) *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Hunt, Alant (1993) *Explorations in Law and Society, Toward a Constitutive Theory of Law*. Routledge, New York.
- Huntington, Samuel P. (1977) *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Grafitti, Jakarta.
- (1989) *The Modest Meaning of Democracy*. In Dahl, Robert A. (Ed.) *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. Holmes and Meier, New York.
- Huntington, Samuel P. dan Nelson, Joan. No Easy Choice Political Participation in Developing Countries. Diterjemahkan oleh Simamora, Sahat (1994) *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Husein, Zainal A.M. (Ed.) (2005) *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof.Dr. Jimly Asshiddiqie*. Konstitusi Press, Jakarta,
- Mahendra, Yusril Ihya (1998) "Menelaah Format Politik Orde Baru". Dalam Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (Ed.) *Hukum dan Kekawasaan*. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Indrati S., Maria Farida (2007) *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius, Yogyakarta
- (2007) *Ilmu Perundang-Undangan (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- (1998) *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta.
- Isjwara, F. (1982) *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta Angkasa, Bandung.
- Juanda (2004) *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni, Bandung.
- Kabupaten Blitar Dalam Angka 2005/2006.

- Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2005.
- Kameyama, Takuji et.al. (2003) *Manual Review Regulasi Indonesia*. Proyek Peningkatan Deregulasi dan Kompetisi, Jakarta.
- Kantaprawira, Rusadi (1988) *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar*. Sinar Baru, Bandung
- Ketchum, Richard M. (Ed.) *What is Democracy?* Diterjemahkan oleh Mukhtasar (2004) *Demokrasi Sebuah Pengantar*. Niagara, Yogyakarta.
- Koentjaraningrat (1997) *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Koesnoe. Moch. "Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Kita". Dalam Alkostar, Artidjo (ed.) (1997) *Identitas Hukum Nasional*. Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Kota Madiun Dalam Angka 2005.
- Kota Probolinggo Dalam Angka 2005/2006.
- Kurde, Nukthoh Arfawie (2005) *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD-1945*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kurnia, Mahendra Putra (et.al) (2007) *Pedoman Naskah Akademik (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Bintar Saragih, R. (2005) *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Kusumohamidjojo, Budiono (2004) *Filsafat Hukum, Problematik Ketertiban yang Adil*. Grasindo, Jakarta.
- Lindsay, A.D. (1955) *The Modern Democratic State*. Oxford University Press, Oxford.
- Locke, John (1924) *Two Treatise of Government*. JM Dent & Sons, London.
- Lubis, M. Solly (1989) *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung.
- (1995) *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Mandar Maju, Bandung
- (2000) *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Mandar Maju, Bandung.
- Macpherson, C.B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press, Oxford.**
- Mahendra, A.A. Oka (1996) *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh. (1993) *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta.
- (1998) *Politik Hukum di Indonesia*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

- (1999) *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Gama Media, Yogyakarta.
- (1999) *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media, Yogyakarta.
- (2003) *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta, Jakarta.
- (2006) *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. LP3ES, Jakarta
- (2007) *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Manan, Bagir (1992) *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. IN-HILL-CO, Jakarta.
- (1994) *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mansoer, Moch. Tolchah (1979) *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-Undang Dasar RI '45'*. Binacipta, Bandung.
- Marryman, John Henry (1969) *The Civil Law Tradition*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Mas'oed, Mohtar (2003), *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mas'oed, Mohtar dan MacAndrews, Colin (2006) *Perbandingan Sistem Politik*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta..
- Mayo, Henry B. (1960) *An Introduction to Democratic Theory*. Oxford University Press, New Yor.
- Menski, Werner (2006) *Comparative Law in a Global Context, The Legal Systems of Asia and Africa*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mertokusumo, Sudikno (1996) *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Meyer, Thomas (2002) *Demokrasi: Sebuah Pengantar untuk Penerapan*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Michelman, Frank (2003) 'Democracy and Positive Liberty'. In Campbell, Tom and Stone Adrienne (Ed.) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington.
- Milovanovic, Dragan (1994) *A Primer in the Sociology of Law, Second Edition*. Harrow and Heston, New York.
- Moedjanto, G. (dkk.) (1987) *Pancasila (Buku Panduan Mahasiswa)*. Gramedia, Jakarta.

- Moerdiono (1992) "Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka". Dalam Oesman, Oetojo dan Alfian (Penyunting) *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP-7 Pusat, Jakarta.
- (1992) "Pancasila sebagai Ideologi, Sebuah Renungan Awal". Dalam Oesman, Oetojo dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP-7 Pusat, Jakarta.
- Morrison, Wayne (1994) *Elements of Jurisprudence*. International Law Book Services, Kuala Lumpur.
- Mubaraq, Zulfi (2006) *Konspirasi Politik Elit Tradisional di Era Reformasi*. Aditya Media, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir (2004) *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muis, A. (2000) *Titian Jalan Demokrasi, Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*. Penerbit Harian Kompas, Jakarta.
- Muladi (2002) *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia*. The Habibie Center, Jakarta.
- Muluk, Khairul (2006) *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Bayumedia, Jakarta
- Muthalib, M.A. & Khan, Mohd. Akbar Ali (1982) *Theory of Local Government*. Starling Publisher Private Limited, New Delhi.
- Naning, Ramdlon (1983) *Gatra Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta.
- Napitupulu, Paimin (2005) *Peran dan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*. Alumni, Bandung.
- Nashir, Haedar (2000) *Perilaku Politik Elit Muhammadiyah*. Tarawang, Yogyakarta.
- Natonagoro (1987) *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Bina Aksara, Jakarta.
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip (1978) *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper and Row, New York.
- Nurtjahjo, Hendra (2006) *Filsafat Demokrasi*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Nusantara, Abdul Hakim G. (1988) *Politik Hukum Indonesia*. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.
- O'Donnell, Guillermo et.al. (Edts.) (1986) *Transition from Authoritarianism Rule: Prospect for Democracy*. Vol. 3. The John Hopkins University Press, Baltimor.
- Oesman, Oetojo dan Alfian (1992) "Pendahuluan, Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Benegara". Dalam Oesman, Oetojo dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP-7 Pusat, Jakarta.

- Padgorecki, Adam (1973) "Public Opinion on Law". In Campbell, C.M. *et.al.* (Eds.) *Knowledge and Opinion about Law, Law and Society Series*. Martin Robertson, London.
- Pasha, Musthafa Kamal (et.al) (2003) *Pancasila dalam Tinjauan Historis, Yuridis dan Filosofis*. Citra Karsa Mandiri, Yogyakarta.
- Paton, George Whitecross (1951) *Textbook of Jurisprudence*. Oxford at the Calrendom Press, Oxford.
- Pontoh, Coen Husain (2005) *Malapetaka Demokrasi Pasar*. Resist Book, Yogyakarta.
- Pramono, Suryo Adi (2005) "Eksperimentasi Model Perencanaan Pembangunan Partisipatif dalam Konteks Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Studi Kasus Peran IPGI di Surakarta". Dalam Gunawan, Jamil et.al. (Edt.) *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Pratikno (2003) "Desentralisasi, Pilihan yang tidak Pernah Final". Dalam Jim Schiller (Edt.) *Jalan Terjal Reformasi Lokal, Dinamika Politik di Indonesia*. Program Pascasarjana, Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Putnam, D. (1976) "Introduction". In *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York.
- Putra, Fadhilah (2005) *Kebijakan Tidak Untuk Publik!*. Resist Book, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto (1977) *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Alumni, Bandung.
- (1980) *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Alumni, Bandung.
- (1983) *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman Di Indonesia*. Alumni, Bandung.
- (1984) *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung.
- (1991) *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- (2002) *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press.
- (2003) *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- (2004) *Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Editor Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- (2006) *Hukum dalam Jagat Ketertiban, Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*. UKI Press, Jakarta.

- Rakhmat, Jalaluddin (1992) *Islam Aktual: Refleksi Sosial Seorang Cendekiawan Muslim*. Mizan, Bandung.
- Rasjidi, Lili (1993) *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?* Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Rasjidi, Lili dan Putra, I.B. Wyasa (1993) *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Rasjidi, Lili dan Rasjidi, Ira (2001) *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Rawls, John (1971) *Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
- Ritzer, George (1992) *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Penyadur: Alimandan. Rajawali, Jakarta.
- Ritzer, George– Goodman J., Douglas (2003) *Modern Sociological Theory*, 6th Edition. Diterjemahkan oleh Alimandan (2004) *Teori Sosiologi Modern, Edisi Ke-6*. Prenada Media, Jakarta.
- Rosenfeld, Michel “Law as Discourse: Bridging the Gap Between Democracy and Rights”. In Campbell, Tom and Stone, Adrienne (Ed.) (2003) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington
- Rousseau, J.J. (1967) *The Contract Social and Discourse on the Origin of Equality*. Lester G. Gracker (ed.). Washington Square Press, New York.
- Rozaki, Abdur et.al. (2004) *Memperkuat Kapasitas Desa dalam Membangun Otonomi, Naskah Akademik dan Legal Drafting*. IRE Press, Yogyakarta.
- Sahdan, Gregorius (2004) *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Pondok Edukasi, Bantul.
- Said, M. Mas’ud (2005) *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*. UMM Press, Malang.
- Salim, Agus (2001) *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Salman, Otje dan Susanto, Anton F. (2004) *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Refika Aditama, Bandung.
- Samekto, F.X. Adji (2003) *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Santos, Bonaventura de Sousa (1995) *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in Paradigmatic Transition*. Routledge, New York.
- Santosa, Kholid O. (2004) *Paradigma Baru Memahami Pancasila dan UUD 1945*. Sega Arsy, Bandung.
- Santoso, Slamet (1992) *Dinamika Kelompok*. Bumi Aksara, Surabaya.

- Sargent, Lyman Tower (1984) *Contemporary Political Ideologies*. The Dorsey Press, Chicago.
- Sartori, Giovanni (1965) *Democratic Theory*. Praeger, New York.
- Sastrapratedja, M. (1992) "Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Budaya". Dalam Oetomo Oesman dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP-7 Pusat, Jakarta.
- Schumpeter, Joseph (1974) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper, New York.
- Seidman, Ann, Seidman, Robert B. and Abeyserkewe, Nalin (2001) *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Terjemahan oleh Ufuan, Johanet al. Proyek ELIPS, Jakarta.
- Seidman, Robert B. (tt) *Law and Development: A General Model*. University of Wisconsin, Madison.
- Shidarta (2006) *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. CV. Utomo, Bandung
- Shugart, Matthew Sabeng and Carey, John M. (1992) *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sidharta, Bernard Arief (2000) *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Mandar Maju, Bandung.
- (Penerjemah) (2007) *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama, Bandung.
- Simamarta, Rikardo (2003) *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*. YBH Bantaya (Palu), Yayasan Kemala (Jakarta), HuMA (Jakarta).
- Sinaga, Budiman N.P.D. (2005) *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. UUI Press, Yogyakarta.
- Sinha, Surya Prakash (1993) *Jurisprudence, Legal Philosophy*. West Publishing, St. Paul Minn.
- Sirajuddin et.al. (2006) *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Jakarta,
- Skinner, Quinter. "The State". In Goodin, Robert E and Pettit, Philip (Eds.) (1997) *Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Publishers, Oxford.

- Soehino (1996) *Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta.
- (1997) *Hukum Tatanegara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*. Liberty, Yogyakarta,
- Soekanto, Soerjono (1985) *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat* . Rajawali, Jakarta.
- (1986) *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press, Jakarta.
- Soemantri M., Sri (1979) *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Alumni, Bandung.
- (1981) *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitiyo (1985) *Studi Hukum dan Masyarakat*. Alumni, Bandung.
- Soepeno, Bambang (1997) *Statistik Terapan Dalam Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial & Pendidikan*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Soetrisno, Loekman (1995) *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Kanisius, Yogyakarta.
- Subekti dan Tjitrosoedibio (1980) *Kamus Hukum*. Pradnya Paramita, Jakarta
- Suharko (2005) *Merajut Demokrasi, Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Suny, Ismail (1987) *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Aksara Baru, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan (1992) *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta.
- Suriasumantri, Jujun S. (1986) *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial, dan Politik: Sebuah Dialog tentang Dunia Keilmuan Dewasa Ini*. Gramedia, Jakarta,
- Suryohadiprojo, Sayidiman (1992) *Pancasila, Islam, dan ABRI*. Sinar Harapan, Jakarta.
- Suseno, Frans Magnis- (1997) *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- (1992) *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*. Kanisius, Yogyakarta.
- (1999) *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- (1991) *Etika Dasar: Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*. Kanisius, Yogyakarta.
- (2001) *Etika Jawa, sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijakanaksanaan Hidup Jawa*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Suseno, Frans Magnis- et.al. (1991) *Etika Sosial, Buku Panduan Mahasiswa*. APTIK-Gramedia, Jakarta.
- Sutrisno, Slamet (2006) *Filsafat dan Ideologi Pancasila*. Andi, Yogyakarta..

- Suyatno (2004) *Menjelajah Demokrasi*. Liebe Book Press, Yogyakarta.
- Tamanaha, Brian Z. (2006) *A General Jurisprudence Of Law and Society*. Oxford University Press, Oxford New York.
- Tanya, Bernard L., Simanjuntak, Yoan B. dan Hage, Markus Y. (2006) *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. KITA, Surabaya.
- Thaib, Dahlan (2000) *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Liberty, Yogyakarta.
- Thompson, Dennis F. (1987) *Political Ethics and Public Office*. Diterjemahkan oleh Benyamin Molan (2002) *Etika Politik Pejabat Negara*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Tim Lopera (2001) *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis atas Kebijakan Otonomi Daerah*. Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Tim Simpul Demokrasi (2006) *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*. PLaCID's Averroes dan Averroes Press, Malang.
- Törnquist, Olle (2004) "Defisit Politik Demokratisasi Substansial". Dalam Harriss, John, Stokke, Kristian, and Törnquist, Olle (Edt.) *Politisasi Demokrasi, Politik Lokal Baru*. Terjemahan oleh Arya Wisesa et.al. (2005), DEMOS, Jakarta.
- Truman, David B. "The Dynamics of Access in the Legislative Process". In Schwartz, Richard D. and Skolnick, Jerome H. (eds.) (1970) *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London.
- Turner, Jonathan H. (1982) *The Structure of Sociological Theory*. The Dorsey Press, Homewood, Illinois.
- Usman, Sunyoto (2004) "Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi". Dalam Hamid. Edy Suardi dan Malian, Sobirin (Edt.) *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi dan Saran*. UII Press, Yogyakarta.
- Vago, Steven (1997) *Law and Society*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Varma, S.P. (1975) *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Kristiarto SL, Yohanes (et.al.) (2007) *Teori Politik Modern*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Vlies, I.C. van der (2005) *Buku Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Terjemahan oleh Linus Doludjawa. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Wahana, Paulus (1993) *Filsafat Pancasila*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 78.
- Wahjono, Padmo (1992) "Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Ketatanegaraan". Dalam Oesman, Oetojo dan Alfian. *Pancasila Sebagai*

Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara. BP-7 Pusat, Jakarta.

Weale, A. (1999) *Democracy: Issues in Political Theory*. Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke and London.

Wibowo, Edi et.al. (2004) *Kebijakan Publik dan Budaya*. YPAPI, Yogyakarta.

Wignjosoebroto, Soetandyo (1995) *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Suatu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

----- (2002) *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Ifdhal Kasim (Ed.). ELSAM dan HUMA, Jakarta.

Wilardjo, Liek (1990) *Realita dan Desiderata*. Duta Wacana University Press, Yogyakarta.

Wirjosoegito, Soenobo (2004) *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Ghalia Indonesia, Jakarta,

World Bank (1997) *World Development Report 1997, The State in a Changing World*. World Bank, Washington DC.

Zakaria, Fareed (2003) *The Future of Freedom*. Diterjemahkan oleh Ahmad Lukman (2004) *Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara Lain*. Ina Publikatama, Jakarta.

B. HASIL PENELITIAN, JURNAL, DAN MAKALAH

Achmad, Nurul (2007) “Interaksi Politik dalam Pembentukan Hukum dan Implementasinya (Studi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Implementasinya dalam Pemilihan Kepala Daerah di Jawa Tengah)”. *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang*.

Amirmachmud (1984) “Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat”. *Prisma*, No. 8, LP3ES, Jakarta.

Attamimi, A. Hamid S. (1992) *Pidato Pengukuhan Guru Besar*. Universitas Indonesia, Jakarta

Binawan, Al. Andang L. (2005) “Merunut Logika Legislasi”. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 10 – Tahun III, Oktober 2005.

Bodenheimer, Edgar (1978) “Seventy Five Years of Evolution in Legal Philosophy”. *23 American Journal of Jurisprudence*.

Boedisoesetyo, R. (1958) “Kedaulatan Rakyat dalam Hukum Positif Indonesia”. *Pidato*, diucapkan pada peresmian jabatan guru besar luar biasa dalam mata pelajaran

hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya, Rabu, 10 Nopember 1958.

- Bos, AM. (tt) Kumpulan kuliah pada Rijkuniversiteit te Groningen, *Methods for the Formation on Legal Concepts and for Legal Research*. Terjemahan tidak dipublikasikan oleh A. Mukthie Fadjat, *The Creation of Law*.
- Chang, Stanley (2007) "Recent Development Updating The Electoral College: The National Popular Vote Legislation". *Harvard Journal of Legislation*. Volume 44 Number 1, Winter, 2007.
- Collier, David dan Levitsky, Steven (1997) "Democracy 'with Adjectives': Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research". *World Politics* 49, no. 3.
- Edward, Fery (2002) "Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah". *Makalah Pendidikan dan Latihan Legal Drafting LAN*, Jakarta, September 2002.
- Eko, Sutoro (2004) "Krisis Demokrasi Elektoral". *Jurnal Mandatory, Krisis Demokrasi Liberal*. IRE, Yogyakarta.
- Farrelly, Collin (2003) "Making Deliberative Democracy a More Practical Political Ideal". *European Journal of Political Theory* 4 (2), Sage Publication LTD. London.
- Fatkhurohman (2002) "Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia". *Widya Yuridika*, Vol. 10 No. 2, 2002.
- Febrian (2004) "Hirarki Aturan Hukum Indonesia". *Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga*, Surabaya.
- Fung, Archon & Wright, Erik Olin (1999) *Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction*. A Paper, Unpublished.
- Hadjon, Philipus M. (1999) "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. *Makalah dalam Seminar Hukum Nasional "Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society)*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.
- Held, David (1992) "From City-states to a Cosmopolitan Order". *Political Studies*. XL, Specialis Issue.
- Hoessein, Bhenyamin (1999) "Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah Otonom dalam Rangka Memperkokoh Integrasi Basional". *Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke-VII*, Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.
- Isra, Saldi (2004) "Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004.

- Janiruddin (2006) "Pengawasan Kebijakan Daerah". *Makalah* disampaikan dalam Rapat Koordinasi Biro Hukum, Bagian Hukum Kabupatarn/Kota se Provinsi Jawa Timur, 28 Juni 2006, di Surabaya.
- Juliawan, B. Hari "Ruang Publik Habermas: Solidaritas Tanpa Intimitas". *Basis*, No. 11-12, tahun ke-53, November-Desember 2004.
- Kasim, Ifdhal (2000) "Mempertimbangkan 'Critical Legal Studies' dalam Kajian Hukum di Indonesia". *Wacana*, Edisi 6, Tahun II.
- Kusumaatmadja, Mochtar (1995) "Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang. *Makalah*.
- Lairg, Lord Irvine of (2001) "Sovereignty in Comparative Perspective: Constitutionalism in Britain and America". *New York University Law Review*, Volume 76, April 2001, Number 1.
- Lev, Daniel S. (2004) "Sejarah Penggunaan Hukum di Indonesia". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004.
- Linz, Juan J. and Stepan, Alfred (1998) "Defining and Crafting Democratic Transition, Constitution and Consolidation". *Makalah* dalam International Conference Toward Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects yang diselenggarakan oleh PPWI-LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 12-14 Agustus 1998
- Muladi (2005) "Mengali Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum". *Jurnal Hukum Progresif*. Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, Volume 1/nomor 1/April 2005.
- Rahardjo, Satjipto (2007) "Perjalanan Panjang "Rule of Law". *Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum* (No. 23). Pleburan, 1 Oktober 2007.
- Rahardjo, Satjipto (2007) "Kemajemukan sebagai Konsep Hukum". *Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum* (No. 24). Pleburan, 20 Nopember 2007.
- Rahmad, A. (1992) "Titik Sentuh antara Etika dan Filsafat". *Pro Justitia*. Tahun X No. 2/April 1992.
- Rasyid, M. Ryass (2002) "The Policy of Decentralization in Indonesia". *Makalah* disampaikan dalam USINDO Open Forum bertema "Decentralization Revisited: Indonesia's Experiment in Regional Autonomy". 10 Juli 2002 di AS.
- Remmer, Karen (1985) Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America. *Comparative Politics*, April 1985.
- Schedler, Andreas (1998) "What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy*, Vol. 9 No. 2, April 1998.

- Schemeil, Yves (2000) "Democracy before Democracy?". *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, 2000.
- Sihbudi, Riza (2003) "Demokrasi dan Gerakan Islam di Timur Tengah". *Jurnal Demokrasi & HAM*. Vol. 3 No. 1, Januari-April 2003.
- Soedjono, S. Brodjo (2000) "Hukum Represif dan Sistem Produksi Hukum yang Tidak Demokratis". *Jurnal Hukum*. Nomor 13 Volume 7 – April 2000.
- Spinellis, Dionysios (1994) "Crimes of Politicians in Office". In Helmut EPP. (edt.) *Crime by Government*. XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4-10 September 1994.
- Steelman, Toddi A (2001) *Policy Studies Journal*. Vol. 19, 2001.
- Suprayogo, Imam (1998) "Kiai dan Politik di Pedesaan: Sebuah Kajian tentang Variasi dan Bentuk Keterlibatan Politik Kiai (Ringkasan Disertasi)". *Jurnal STAIN Malang*, No. 5, LP3M, Malang,
- Terre, Eddie Riyadi (2003) "Keluar dari Dilema Transisi: sebuah Pendekatan Paradigmatik Menuju Keadilan Transisional". *Diginitas, Jurnal Hak Asasi Manusia*. Volume I No. I Tahun 2003.
- Trisasongko, Dadang (2004) "Pembaharuan Hukum di Jaman yang Sedang Berubah". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004
- Trubek, David M. (1972) "Toward a Social Theory of Law: An Essay in the Study of Law and Development. *The Yale Law Journal*. 1972, Vol. 82, 1:1.
- Wacana*. Edisi 18. Tahun VI/2004.
- Wignyosoebroto, Soetandyo (tt) *Hukum dan Metoda-metoda Kajiannya*.
- Yara, Muchyar (2006) "Mencari Model Demokrasi ala Indonesia". *Makalah* disampaikan pada Simposium "Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani". Diselenggarakan Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-Ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), Jakarta, 8 Agustus 2006.

C. SITUS INTERNET

- Clift, Steven "E-democracy, E-Governance and Public Net-Work" Dalam <http://www.publicus.net/articles/edempublicusnetwork.html>.
- Engkoswara "Membumikan Pancasila". Dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/102006/03/0903.htm>.
- Ginting, M. Kurniawan dan Sakri, Diding "Telaah Konstitusional tentang Kedaulatan Rakyat di Indonesia" *Makalah* disampaikan pada Forum Diskusi Interseksi, "Civil Rights dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia II" di Kuningan, 27-29

- Januari 2003. Dalam http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah_konstitusional.html.
- Hardiman, F Budi “Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk” Dalam <http://www.duniaesai.com/komunikasi/kom1.htm>
http://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi#Pengertian_Demokrasi
<http://www.antara.co.id/print/index.php?id=30906>.
<http://www.bangda.depdagri.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=119>.
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=15045&cl=Berita>.
<http://www.jpip.or.id/articles/view/12>, “Sisi Lai Perda-Perda Bermasalah, Perspektif Pemodal Lebih Dominan”.
- Madjid, Nurcholish “Islam Di Indonesia dan Potensinya sebagai Sumber Substansiasi Ideologi dan Etos Nasional” Dalam <http://media.isnet.org/islam/paramadina/konteks/potensiislam1.html>
- Mansour, Ashraf . “Hegel’s Critique of Liberalism and Social Contract Theories in the Jena Lectures”. In <http://marxists.anu.edu.au/reference/archive/hegel/txt/mansour.htm>.
- Merrill, David. “Hegel’s Corporation and Associationalism: Democracy and the Economy”. Makalah untuk *Political Studies Association UK 50th Annual Conference*, London, 10-13 April 2003. <http://www.psa.ac.uk/2000/merrill%20David.pdf>.
- Muhtadi, Dedi (2006) *Ketika Semangat Desentralisasi Tidak Kompak*. Dalam <http://www.kompas.com/kompas-etak/0604/01/Fokus/2546275.htm>.
- Nasution, Adnan Buyung. “Kembali ke UUD 45, Antidemokrasi”. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0607/10/opini/2791976.htm>
- Nugroho, Anjar “Penerapan Demokrasi Deliberatif Ala Jürgen Habermas Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Orde Baru (Sebuah Penjajakan Awal)”. Dalam <http://pemikiranislam.wordpress.com/2007/07/24/demokrasi-deliberatif-ala-jurgen-habermas/#comment-26>
- Nurman, Ari, Sakri, Diding, dan Muluk, Saeful. “Potensi Penyimpangan Substansi Dalam Proses Legislasi Peraturan Daerah. Dalam: <http://interaksi.org/publication/essays/articles/potensi-penyimpangan-perda.html>.
- Pelczynski, Z.A. (1984) *The State and Civil Society*. Cambridge University Press, Cambridge. <http://marxists.org/reference/subject/philosophy/work/ot/pelczyns.htm>.

Suryohadiprojo, Sayidiman “[Pancasila dan Budaya Indonesia](http://paramadina.wordpress.com/2007/03/04/pancasila-dan-budaya-indonesia/)”. Dalam <http://paramadina.wordpress.com/2007/03/04/pancasila-dan-budaya-indonesia/>

Syihabuddin, Muhammad “Demokrasi Liberal: Suatu Refleksi Teoritik”. Dalam <http://syi-habasfa.wordpress.com/2007/03/15/demokrasi-liberal-suatu-refleksi-teoritik>

D. KORAN DAN MAJALAH

Bhirawa. 22 Nopember 2006.

Binawan, Al. Andang L (2003) Hukum di Pusaran Waktu. *Kompas*. 23 Januari 2003.

Hatta, Moh. (1957) “Autonomi dan Auto-Aktiviteit”. *Harian Indonesia Raja*, 13 Mei 1957.

Ibrahim, Anis (2003) “Retribusi Parkir Berlangganan, Kekeliruan Mengonstruksi Hukum”. *Kompas Edisi Jawa Timur*. 30 Agustus 2003.

Jaweng, Robert Endi (2006) “Ihwal Perda Bermasalah”. *Kompas*. 24 Maret 2006.

Kompas 14 Agustus 2003

Kompas 16 Agustus 2007.

Kompas Jawa Timur. 13 Maret 2006.

Kompas Jawa Timur. 30 Desember 2005.

Kompas. 12 Mei 2005.

Kompas. 17 April 2007.

Kompas. 19 Desember 2003.

Kompas. 19 Mei 2006.

Kompas. 29 Maret 2006.

Kompas. 4 Maret 2006.

Kompas. 6 Mei 2005.

Kompas. 6 September 2007.

Radar Madiun, 5 Desember 2006.

Suryohadiprojo, Sayidiman (2000) *Forum Keadilan*, 19 Nopember 2000.

Suara Merdeka. 23 Januari 2006.

Tempo. 24 April 2005.

E. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Presiden No. 37 Tahun 2006 tentang Tunjangan Jabatan Pegawai Negeri Sipil Yang Diangkat dan Ditugaskan Secara Penuh Dalam Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 tahun 2006 tentang Lembaran daerah dan Berita Daerah

Peraturan Daerah Kota Probolinggo No. 5 Tahun 2003 tentang Partisipasi Masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Probolinggo No. 6 Tahun 2003 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi.

Peraturan DPRD Kota Probolinggo No. 15 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kota Probolinggo No. 12 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Probolinggo.

Peraturan DPRD Kota Madiun No. 18 Tahun 2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun.

Keputusan DPRD Kabupaten Sidoarjo No. 11 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo.

Keputusan DPRD Kabupaten Blitar No. 8 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar.

Keputusan Kepala BPHN No. G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

F. KAMUS DAN ENSIKLOPEDI

Echols, John M. dan Shadily, Hasan (2003) *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

Garner, Bryan A. (Ed.) (1999) *Black's Law Dictionary*. West Group, St. Paul Minn.

Laski, Harold (1957) *Encyclopedia of Social Science*. Vol V, In the art Democracy, New York.

Magill, Frank N. (eds.) (1996) *International Encyclopedia of Government and Politics*. Toppan Company PTE LTD, Singapore.

Martin, Elizabeth A. and Law, Jonathan (2006) *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. Oxford University Press, New

Shadily, Hassan (1977) *Ensiklopedi Umum*. Yayasan Kanisius dan yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta.

Yashin, Sulchan (Ed.) (1997) *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) Serta: Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru*. Amanah, Surabaya.

INDEKS HAL

A.

Abad Pertengahan, 62, 63, 64
Agenda setting, 88, 245, 251, 472, 480
Amandemen, 394
Ambiguitas, 80
Anglo Saxon, 67
Asas hukum, 434
Asas keterbukaan, 168, 388
Aspirasi, 52, 149, 191, 301
Athena, 60, 61, 94, 345, 469
Aufklarung, 64

B.

Bagian Hukum, 49, 185, 218, 219, 222,
224, 226, 227, 233, 236, 281, 282,
286, 287, 310

C.

Civil Law Tradition, 118, 119, 120, 121
Civil society, 50
Critical Legal Studies, 6, 75, 84, 139,
171, 363
Common Law Tradition, 118, 120

D.

Daerah otonom, 177
Dasar negara, 428
Demokrasi liberal, 381, 382
Demokrasi Pancasila, 32, 93, 107, 371,
438, 439, 441
Demokrasi perwakilan, 303, 448, 451,
469
Demos, 16, 369
Desentralisasi, 12, 79, 110, 128, 155,
158
Diskriminasi, 133
DPRD, 15, 17, 47, 49, 53, 54, 122, 156,
166, 167, 168, 169, 173, 174, 178,
179, 180, 185, 187, 188, 189, 190,
191, 192, 193, 194, 196, 197, 198,
199, 200, 201, 202, 203, 204, 205,
206, 207, 209, 212, 215, 216, 218,

223, 229, 233, 234, 235, 236, 237,
238, 239, 240, 241, 242, 243, 244,
245, 246, 247, 248, 249, 250, 251,
252, 253, 255, 256, 257, 258, 259,
260, 261, 262, 263, 264, 265, 266,
267, 268, 269, 270, 271, 272, 273,
274, 275, 276, 277, 278, 279, 281,
282, 283, 284, 285, 286, 288, 289,
290, 291, 292, 293, 294, 295, 296,
297, 298, 299, 300, 301, 306, 308,
309, 310, 311, 313, 314, 316, 317,
319, 320, 321, 322, 323, 326, 327,
328, 329, 331, 388, 389, 440, 446,
480, 483, 484, 488, 491, 492, 496,
498

E.

Eksekutif, 96, 159, 174, 219, 228, 229,
232, 233, 249, 250, 254, 264, 293,
299, 306, 328
Elite, 69
Eropa Kontinental, 7, 33, 67
Evaluasi, 12, 15, 158, 281, 395
Executive review, 164

F.

Falsafah, 439
Fraksi, 49, 193, 198, 199, 200, 202,
207, 234, 246, 247, 248, 249, 250,
251, 255, 260, 270, 271, 273, 274,
275, 277, 280, 286
Fungsi legislasi, 168

G.

Gagasan, 60, 65, 66, 67, 68, 86, 150,
219, 220, 234, 289, 353, 355, 356,
357, 358, 360, 362, 469, 494
Grundnorm, 428, 429
Gubernur, 164, 183, 276, 281, 282, 283,
284, 285, 299, 328, 465, 466, 484,
495

H.

Hukum modern, 115

Hukum represif, 464

I.

Ideologi, 32, 303, 396, 400, 403, 410, 411, 412, 413, 414, 416, 417

Implementasi, 12, 36, 201

Inspraak, 134

Integrasi, 23, 160

Interaksi politik, 150, 172, 288, 293, 306, 325, 481, 491, 494

J.

Jalanan, 97, 436, 454, 495

Jaminan hukum, 324

Jawa Timur, 13, 14, 15, 18, 19, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 54, 56, 192, 193, 194, 195, 196, 208, 267, 281, 282, 288, 293, 294, 296, 300, 301, 306, 310, 314, 490

Jiwa bangsa, 402

Judicial review, 165

K.

Kabupaten Blitar, 49, 187, 191, 194, 195, 201, 207, 214, 216, 218, 223, 236, 240, 241, 245, 259, 262, 268, 270, 272, 290, 310, 311, 317, 320, 389

Kabupaten Sidoarjo, 49, 187, 191, 194, 195, 196, 201, 207, 226, 241, 245, 246, 251, 256, 262, 266, 267, 270, 273, 296, 317, 320, 330, 389

Kedaulatan rakyat, 363

Kekeluargaan, 401

Kekuasaan politik, 86

Kepala daerah, 216, 250, 277, 279, 285

Ketatanegaraan, 64, 364, 403

Kewajiban, 134, 404

Kiri Baru, 84, 362

Klarifikasi, 182, 281

Kolaborasi, 108

Komisi, 199, 202, 211, 212, 213, 237, 245, 246, 247, 296, 297, 330, 416, 492

Komplain publik, 52

Konfigurasi politik, 1, 2, 8, 381, 110, 144, 381, 421

Konstitusi, 26, 62, 64, 76, 79, 103, 111, 155, 157, 364, 371, 372, 394, 442, 458, 461, 465

Konsultasi publik, 52

Kota Madiun, 49, 187, 190, 194, 198, 200, 201, 202, 206, 216, 235, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 249, 250, 256, 260, 266, 270, 273, 290, 294, 317, 320, 331, 389

Kota Probolinggo, 49, 187, 190, 192, 193, 194, 200, 201, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 220, 241, 243, 245, 248, 249, 256, 267, 270, 272, 282, 284, 289, 296, 297, 314, 317, 320, 330, 331, 388, 389, 492

L.

Legislasi, 1, 4, 6, 10, 18, 110, 112, 115, 116, 172, 178, 179, 181, 184, 186, 201, 202, 223, 235, 236, 246, 294, 309, 310, 316, 336, 457, 458, 467, 468

Legislatif, 233

Lembaran daerah, 281

M.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, 3, 370, 440

Materi muatan, 178

Media massa, 259

Mesopotamia Kuno, 59

N.

Naskah akademik, 154, 221, 242, 294

Negara modern, 362

Negara Pancasila, 394

Neo-Marxis, 84, 362, 363

Norma kritik, 424

O.

Oligarki, 16
Openbaarheid, 387
Orde Baru, 16, 69, 92, 324, 337, 346,
392, 395, 396, 397, 398, 421, 422,
437, 441, 442, 444, 445, 446, 448
Otonomi Award, 193, 194, 195, 196,
197, 208, 210
Otonomi daerah, 9, 160, 177, 184, 193,
194, 195, 196, 197, 208, 210, 315

P.

Paham individualisme, 403
Paham integralistik, 402, 419
Pancasila, 32, 35, 46, 56, 92, 303, 342,
346, 371, 393, 394, 395, 396, 397,
398, 399, 400, 401, 402, 403, 404,
405, 406, 407, 408, 409, 410, 411,
414, 415, 416, 417, 418, 419, 420,
421, 422, 425, 428, 430, 431, 432,
433, 434, 435, 436, 437, 438, 439,
440, 441, 442, 443, 447, 448, 449,
453, 454, 455, 456, 467, 468, 470,
472, 479, 484, 493, 495, 496, 500,
502
Panitia Khusus (Pansus), 49, 202, 237,
242, 244, 245, 246, 247, 250, 251,
252, 253, 254, 255, 256, 259, 262,
263, 264, 266, 267, 268, 269, 270,
271, 272, 273, 274, 275, 277, 286,
291, 293, 297, 299, 306, 321, 322,
327, 328, 491
Paradigma, 39, 40, 41, 43
Paradigma, 398
Partisipasi masyarakat, 180, 188, 190,
191, 207, 208, 210, 212, 273, 297,
330, 376, 380, 385, 386, 390, 430,
454
Pembentukan Perda, 5, 9, 11, 16, 36,
37, 151, 166, 170, 207
Penjaringan aspirasi, 191
Perda bermasalah, 12, 13, 15, 17, 18, 54
Perda tidak aspiratif, 12, 17
Pergeseran, 89, 323, 421

Pers, 324

Politik, 1, 8, 16, 18, 23, 26, 27, 30, 38,
53, 61, 64, 70, 79, 80, 87, 92, 97, 98,
99, 100, 102, 104, 106, 107, 124, 135,
136, 141, 144, 149, 155, 156, 157,
158, 171, 198, 288, 293, 299, 303,
307, 324, 349, 350, 403, 411, 439,
442, 444, 448, 460, 469, 473

Polyarchy, 106

Prinsip dasar demokrasi, 454

Progresif, 398, 431

Prolegda, 179, 182, 185, 223, 224, 235,
236, 290, 309, 310, 311, 312, 496

Proses pembentukan Perda, 5, 6, 11, 18,
19, 26, 27, 43, 92, 124, 132, 139, 151,
171, 172, 182, 219, 224, 239, 281,
282, 288, 293, 294, 301, 302, 333,
335, 349, 460, 491, 498

Pseudo-demokrasi, 93

Publikasi, 52, 169, 301, 388

R.

Rakyat, 76, 122, 123, 128, 160, 14, 17,
178, 186, 187, 198, 350, 351, 358,
364, 369, 371, 408, 440, 443, 444,
450, 460

Rapat kerja, 253

Rapat khusus, 253

Raperda, 52, 164, 169, 172, 173, 176,
179, 180, 182, 183, 185, 186, 187,
188, 190, 200, 204, 205, 208, 219,
220, 222, 224, 225, 226, 227, 228,
229, 230, 231, 232, 233, 234, 236,
237, 238, 239, 240, 241, 242, 243,
244, 245, 246, 247, 248, 249, 250,
251, 252, 253, 254, 255, 256, 257,
258, 259, 260, 261, 262, 263, 264,
265, 266, 267, 268, 269, 270, 271,
272, 273, 274, 275, 276, 277, 280,
281, 282, 283, 284, 285, 286, 289,
290, 291, 292, 293, 294, 295, 296,
297, 298, 299, 300, 301, 306, 308,
310, 311, 312, 314, 321, 322, 323,
326, 327, 328, 329, 330, 331, 333,

388, 477, 478, 479, 480, 483, 488,
491, 492, 496, 497, 502
Reformasi, 32, 64, 69, 79, 99, 149, 159,
161, 299, 346, 398, 427, 452, 473
Renaissance, 63, 64
Represif, 464
Republik, 3, 9, 32, 62, 76, 122, 157,
177, 178, 192, 320, 342, 370, 372,
373, 374, 393, 395, 406, 415, 416,
425, 427, 429, 430, 432, 449
Responden, 49, 260, 287
Rezim, 16, 105
RIA, 152, 154, 176, 222, 305
ROCCIP, 152, 153, 154, 176, 222, 305
Romawi Kuno, 60, 62
Ruang publik, 481

S.

Sila keempat, 439
Sistem politik, 325, 421, 437, 442, 481
Sosialisasi, 181, 201, 286
Staatsfundamentalnorm, 429
Staatsidee, 408
Studi banding, 253
Sumber hukum, 423

T.

Teori demokrasi, 86, 88, 451, 500
Tim Eksekutif, 228, 229, 232, 233, 254,
264, 293, 299, 306, 328
Tradisi hukum sipil, 120

U.

Uji publik, 253, 268, 483
Usul inisiatif, 237
UUD Tahun 1945, 3, 26, 122, 161, 165,
370, 371, 372, 373, 374, 387, 391,
393, 394, 396, 398, 406, 409, 410,
425, 426, 428, 439, 440, 441, 442,
443, 446, 447, 449, 450, 453, 456,
458, 460, 465, 471, 472, 473, 476,
493

W.

Wahana, 397, 399
Warga negara, 358

Y.

Yunani Kuno, 58, 59, 60, 61, 94, 362,
366

INDEKS NAMA

A.

A. Hamid S. Attamimi, 7, 430, 431, 432, 445, 446, 447, 448
A. Muis, 324
A. Mukthie Fadjar, 135, 357, 366
A. Rahmad, 136
A. Weale, 75
A.A. Oka Mahendra, 344, 374, 375, 440, 441
A.A.G. Peters dan S. Koesriani, 9
A.D. Lindsay, 360
A.V. Dicey, 131, 132
Abdul Hakim G. Nusantara, 123, 124, 316
Abdul Kahar Badjuri, 474
Abdulkadir Muhammad, 46
Abdur Rozaki, 13, 159, 161, 170
Achmad Ali, 28, 307, 462
Adam Padgorecki, 29, 30, 465
Ade Armando, 300
Adnan Buyung Nasution, 406, 407, 446, 447
Afan Gaffar, 28, 39, 73, 77, 78, 89, 104, 141, 307, 325, 337, 344, 351
Agus Dwiyanto, 160
Agus Salim, 42
Ahmad Lukman, 348
Aidul Fitriciada Azhari, 84, 351, 353, 354, 356, 358, 359, 362, 363
Al. Andang L. Binawan, 1, 112, 128, 129, 130, 133, 316, 336, 469, 470
Alant Hunt, 140
Alfian, 303, 404, 407, 417, 418, 419, 420, 421, 484
Alfred de Grazia, 87
Alimandan, 41, 137
AM. Bos, 135
Amirmachmud, 351
Andreas Schedler, 93
Anis Ibrahim, 314
Anjar Nugroho, 393

Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve, 5, 28, 30, 142, 152, 307
Anthony H. Birch, 58
Archon Fung & Erik Olin Wright, 384, 453
Ari Nurman, Diding Sakri, dan Saeful Muluk, 172
Artidjo Alkostar, 477
Ashraf Mansour, 360

B.

B. Hari Juliawan, 483
Bagir Manan, 120, 157, 165
Bambang Soepeno, 46
Benedict R. O'G Anderson, 474
Benyamin Molan, 135
Bern. Hidayat, 59, 85
Bernard Arief Sidharta, 34, 40, 395, 432
Bernard L. Tanya, Yoan B. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 10, 308
Bhenyamin Hoessein, 160, 161
Bonaventura de Sousa Santos, 466
Bryan A. Garner, 111
Buchari Zaenun, 162
Budiman N.P.D. Sinaga, 7
Budiono Kusumohamidjojo, 394

C.

C.B. Macpherson, 84, 363
Carl Joachim Friedrich, 7
Carol C. Gould, 81, 83, 84, 85
Claire Holt, 474
Coen Husain Pontoh, 348
Collin Farrely, 384, 385

D.

D. Putnam, 87
Dadang Trisasongko, 130, 487
Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi, 446

Dahlan Thaib, 76, 349, 352, 364, 365, 446

Daniel S. Lev, 138

Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 10, 399, 424, 426, 427, 428, 429, 442, 462

Darji Darmodiharjo, 399, 400, 405, 409, 410, 424, 426, 427, 428, 429, 442, 462

David B. Truman, 131

David Collier dan Steven Levitsky, 93

David Held, 62, 94, 356

David M. Trubek, 138

David Merrill, 361

David S. Caudill, 6

Dedi Muhtadi, 13

Deliar Noer, 351

Dennis F. Thompson, 135

Diro Aritonang, 17

Donny Gahril Adian, 342, 393, 394, 486

Dragan Milovanovic, 140

E.

Eddie Riyadi Terre, 68

Edgar Bodenheimer, 10

Edi Wibowo, 32, 146

Edmond Cahn, 9

Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, 13

Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, 110, 111

Engkoswara, 402

Eugene D. Genovese, 74

F.

F Budi Hardiman, 379, 380, 453

F. Isjwara, 79, 353

F.X. Adji Samekto, 6

Fadhilah Putra, 109

Fareed Zakaria, 348, 370

Fatkhurohman, 90, 352

Febrian, 1, 54

Fery Edward, 112

Francis Fukuyama, 129

Frank Michelman, 133

Frank N. Magill, 107

Frank V. Cantwell, 131

Frans Magnis-Suseno, 135, 136, 345

G.

G. Moedjanto, 401

George Ritzer – Douglas J. Goodman, 137

George Ritzer, 41, 137

George Whitecross Paton, 424

George Wilhelm Friedrich Hegel, 360, 362

Giovani Sartori, 75

Gregorius Sahdan, 68

Guillermo O'Donnell, 68, 69, 70

H.

H.W. Ehrmann, 33

Haedar Nashir, 142

Hari Chand, 141

Harold Laski, 76, 77

Harry Alexander, 152

Haryanto, 87

Haryono, 424

Hassan Shadily, 64, 111, 136

Heinz Eulau, 131

Hendra Nurtjahjo, 343, 345, 346, 390, 391, 399, 487

Henry B. Mayo, 103

Herman Bakir, 430

I.

I.C. van der Vlies, 32, 115, 122

I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya, 428

Ifdhal kasim, 6, 171

Imam Suprayogo, 98

Ismail Suny, 371, 372

J.

J.J. H. Bruggink, 463

J.J. Rousseau, 357, 358

J.W. Garner, 353

Jalaluddin Rakhmat, 98
 James K. Feibleman, 25
 James Mac Gregor Burn and Jack
 Walter Peltason, 76
 Jamil Gunawan, 13
 Janiruddin, 310
 Jazim Hamidi dan Budiman N.P.D.
 Sinaga, 7
 Jazim Hamidi, 364, 365, 425, 426, 429,
 430, 433, 434
 Jean Baechler, 59, 85, 348
 Jeremy Bentham, 111, 354
 Jerry Leonard, 6
 Jerry Leonard, 74
 Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at,
 435
 Jimly Asshiddiqie, 5, 6, 33, 34, 75, 76,
 77, 111, 163, 435
 Johannes Usfunan, 5
 John Dunn, 345
 John Ferejohn, 91
 John Harriss, Kristian Stokke, and Olle
 Törnquist, 106
 John L. Austin, 111
 John Locke, 65, 356, 404
 John M. Echols dan Hasan Shadily, 137
 John Rawls, 83, 129, 130
 Jonathan H. Turner, 22
 Joseph Schumpeter, 74, 82, 88, 94, 339,
 378
 Juan J. Linz and Alfred Stepan, 73
 Juanda, 54, 68, 156

K.

Karen Remmer, 70
 Kasyful Anwar As'ad, 174
 Khairul Muluk, 109
 Kholid O. Santosa, 399
 Koentjaraningrat, 46

L.

L.B. Curzon, 355
 Larry Diamond, 337, 338, 349, 350,
 379, 474, 475, 487

Larry Diamond, 71, 74, 85
 Liek Wilardjo, 42
 Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 10,
 139
 Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 10
 Linus Doludjawa, 32
 Loekman Soetrisno, 109
 Lord Irvine of Lairg, 357
 Lyman Tower Sargent, 78

M.

M. Busyro Muqoddas, 28
 M. Kurniawan Ginting dan Diding Sakri.,
 445
 M. Mas'ud Said, 13, 75, 161, 196
 M. Ryass Rasyid, 13, 161
 M. Sastrapratedja, 412, 421, 450
 M. Solly Lubis, 1, 98, 101, 112, 149,
 150
 M.A. Muthalib & Mohd. Akbar Ali
 Khan, 160
 M.C. Burkens, 79, 90, 392
 Mahendra Putra Kurnia, 152
 Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel, and
 Bernhard Wessels, 91
 Maria Farida Indrati S., 430
 Maria Farida Indrati S., 5
 Maruto Md & Anwari WMK, 300
 Mathhew Sabeng Shugart and John M.
 Carey, 96
 Michel Rosenfeld, 86
 Miriam Budiardjo, 61, 65, 77, 98, 106,
 107, 343, 346, 440
 Moch. Koesnoe, 477
 Moch. Tolchah Mansoer, 424
 Mochtar Kusumaatmadja, 436
 Moerdiono, 33, 404, 405, 414, 420, 422
 Moh. Hatta, 160, 161
 Moh. Kusnardi dan Bintar R. Saragih,
 368
 Moh. Mahfud MD, 1, 2, 9, 28, 54, 64,
 65, 66, 92, 103, 104, 138, 155, 157,
 158, 166, 171, 306, 307, 339, 394,
 395, 397, 410, 443, 444, 450

Morton R. Davies and Vaughan A.
Lewis, 2, 99
Muchyar Yara, 417
Muhammad AS Hikam, 50, 69, 70
Muhammad Syihabuddin, 381, 384,
385, 454, 471
Mukhtasar, 73
Muladi, 32, 399, 432, 433
Musthafa Kamal Pasha, 402, 429, 438,
439, 440

N.

N. Demerath and R.A. Peterson, 23
Notonagoro, 401
Nukthoh Arfawie Kurde, 78
Nur Achmad Affandi, 13
Nurcholish Madjid, 415, 416
Nurul Achmad, 53
Nurul Aini, 128, 333
Oetojo Oesman dan Alfian, 33, 303,
404, 414, 417, 418
Olle Törnquist, 106
Otje Salman dan Anton F. Susanto, 364

P.

P. De Haan, 90
P.S. Atiyah, 465
P.W.C. Akkersmans, 90
Padmo Wahjono, 404
Paimin Napitupulu, 54
Paulus Wahana, 398, 400
Peter de Cruz, 118
Philippe Nonet & Philip Selznick, 9,
309, 316, 464
Philippus M. Hadjon, 79, 90, 91, 92, 370,
385, 387
Pierre L. Van de Berghe, 23

Q.

Quinter Skinner, 356

R.

R. Boedisoesetyo, 369, 370, 445
Raisul Muttaqien, 7

Ramdlon Naning, 17, 352
Ramlan Surbakti, 98, 141, 142, 381
Richard D. Schwartz and Jerome H.
Skolnick, 131, 132
Richard M. Ketchum, 73, 344
Rikardo Simamarta, 15
Rita Abrahamsen, 378
Riza Sihbudi, 343, 345
Robert A. Dahl and Edward F. Tufte,
359
Robert A. Dahl, 1, 62, 72, 74, 78, 80,
101, 104, 344, 359, 367, 368, 375
Robert B. Seidman, 4, 28, 125, 141,
143, 336
Robert E Goodim and Philip Pettit, 356
Robert Endi Jaweng, 14, 15, 315, 316
Rod Hague and Martin Harrop, 74
Ronald Dworkin, 18
Ronny Hanitiyo Soemitro, 22, 23, 27
Rusadi Kantaprawira, 1, 101, 102

S.

S. Brodjo Soedjono, 465
S.N. Eisenstadt, 353
S.P. Varma, 31, 88
Sadu Wasistomo dan Ondo Riyani, 174
Saldi Isra, 11, 180, 181
Samodra Wibawa, 81
Samual P. Huntington, 68
Samuel P. Huntington dan Joan Nelson,
106, 107
Satjipto Rahardjo, 2, 3, 4, 10, 23, 24,
25, 27, 29, 30, 111, 113, 114, 116,
117, 118, 120, 121, 123, 124, 126,
128, 130, 132, 134, 138, 139, 293,
330, 332, 333, 334, 428, 436, 463,
464, 487, 488
Sayidiman Suryohadiprojo, 408, 421,
449
Shidarta, 10
Shlomo Avineri, 363
Sirajuddin, 120
Slamet Santoso, 137

Slamet Sutrisno, 401, 404, 412, 415,
416

Soehino, 5, 17, 364

Soenobo Wirjosoegito, 5

Soerjono Soekanto, 10, 46, 48

Soetandyo Wignjosoebroto, 461

Sri Soemantri M., 93, 346, 372, 373

Stanley Chang, 348

Stanley I. Benn, 354

Steven Clift, 97

Steven Vago, 4, 23, 140, 141

Subekti dan Tjitrosoedibio, 111

Sudikno Mertokusumo, 435, 436

Suharko, 51

Sulchan Yashin, 45, 137

Sunyoto Usman, 158, 159

Surya Prakash Sinha, 430

Suryo Adi Pramono, 13, 161

Sutoro Eko, 71, 86, 104

Suyatno, 60, 61, 62, 63, 68, 71, 82, 93,
94, 95, 106

Syamsuddin Haris, 69, 128

Syarif Hidayat, 159

T.

Takuji Kameyama, 152, 153

Theo Huijbers, 308

Thomas Meyer, 95, 96

Toddi A Steelman, 31, 146, 149

Tom Campbell and Adrienne Stone, 8,
18, 86, 133

Tom Harrison, 131

W.

Wayne Morrisson, 355

Werner Menski, 116

William J. Chambliss and Robert B.
Seidman, 29, 126

Y.

Yusril Ihya Mahendra, 446, 449

Yves Schemeil, 59, 60

Z.

Z.A. Pelczynski, 362

Zainal A.M. Husein, 76, 77

Zulfi Mubaraq, 99

